

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°28

Du mardi 24 octobre au vendredi 27 octobre 2006

Service de la Séance

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Projet de loi de finances pour 2007 :
 - Mission Recherche et enseignement supérieur (Formation supérieure et recherche universitaire)
Examen de l'avis 2145
 - Mission Action extérieure de l'Etat
Examen de l'avis 2150
 - Mission Recherche et enseignement supérieur (Recherche)
Examen de l'avis 2152
- Informations relatives à la commission 2157

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Projet de loi de finances pour 2007 :
 - Audition de M. Christian Estrosi, *ministre délégué à l'aménagement du territoire* 2158
 - Mission politique des territoires
Examen de l'avis 2170
 - Mission sécurité sanitaire
Examen de l'avis 2171
 - Mission développement et régulation économiques
Examen de l'avis 2173
- Politique de développement des biocarburants
Examen du rapport d'information 2186
- Projet de loi de finances pour 2007 :
 - Audition de M. Dominique Bussereau, *ministre de l'agriculture et de la pêche* 2188
 - Mission agriculture, pêche, forêt et affaires rurales
Examen de l'avis 2197
 - Mission recherche et enseignement supérieur
Examen de l'avis 2198
 - Audition de M. Léon Bertrand, *ministre délégué au tourisme* 2206
 - Mission politique des territoires : tourisme
Examen de l'avis 2215
- Informations relatives à la commission 2215

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. José Angel Gurria Trevino, *secrétaire général de l'OCDE* 2216
- Projet de loi de finances pour 2007 :
 - Mission action extérieure de l'État
Examen de l'avis 2221
 - Programme « Rayonnement culturel et scientifique »

<i>Examen de l'avis</i>	2224
– Mission aide publique au développement	
<i>Examen de l'avis</i>	2235
– Programme « Développement des entreprises »	
<i>Examen de l'avis</i>	2235
• Audition de Mme Brigitte Girardin, <i>ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie</i>	2227

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

• Audition de M. François Lureau, <i>délégué général pour l'armement</i> , sur le projet de loi de finances pour 2007.....	2237
• Audition de M. Jean de Ponton d'Amécourt, <i>directeur des affaires stratégiques</i> , sur le projet de loi de finances pour 2007.....	2241
• Projet de loi de finances pour 2007 :	
– Mission défense	
<i>Examen de l'avis</i>	2247
– Mission sécurité	
<i>Examen de l'avis</i>	2256

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

• Projet de loi de finances pour 2007	
– Vote sur les crédits des missions :	
– Défense : Environnement et prospective de la politique de défense.....	2259
– Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, sur l'article 41 rattaché et sur le compte spécial Développement agricole et rural.....	2260
– Défense : Préparation et emploi des forces ; équipement des forces ; soutien de la politique de la défense.....	2263
– Sécurité.....	2265
– Santé.....	2269
– Relations avec les collectivités territoriales et compte spécial avances aux collectivités territoriales.....	2271
– Administration générale et territoriale de l'État.....	2276
– Aide publique au développement et article 42 rattaché, et compte spécial : prêts à des États étrangers.....	2280
• Examen du programme remboursements et dégrèvements d'impôts locaux de la mission remboursement et dégrèvements.....	2282
• Informations relatives à la commission.....	2283

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET AMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

• Projet de loi de finances pour 2007	
– Audition de M. Nicolas Sarkozy, <i>ministre d'État, ministre de l'intérieur</i> et de l'aménagement du territoire et de M. Brice Hortefeux, <i>ministre délégué aux collectivités territoriales</i>	2284

– Missions Sécurité, sécurité civile, administration générale et territoriale de l'État, relations avec les collectivités territoriales :	
<i>Examen de l'avis</i>	2296

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

• Auditions	2297
-------------------	------

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Mercredi 25 octobre 2006***Présidence de M. Christian Kert, vice-président*

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Paul Anciaux**, les crédits pour 2007 des programmes « Formations supérieures et recherche universitaire ; Vie étudiante » de la mission « **Recherche et enseignement supérieur.** »

M. Jean-Paul Anciaux, rapporteur, a rappelé qu'environ la moitié d'une classe d'âge accède à l'enseignement supérieur, même si malheureusement les sorties sans diplôme sont beaucoup trop nombreuses et très pénalisantes. À la rentrée 2005, plus deux millions et demi d'étudiants étaient inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur. Les universités, qui accueillent la plus large part de ces étudiants (un million trois cent neuf mille lors de cette même rentrée), s'efforcent de s'adapter dans un contexte budgétaire contraint depuis des décennies. Il faut saluer cette année l'effort du gouvernement qui érige l'enseignement supérieur et le financement de la vie étudiante au rang des priorités budgétaires, puisque les crédits de ces deux programmes progressent de 3,04 % par rapport à 2006 alors que les dépenses globales de l'État ne progresseront en 2007 que de 0,8 %.

S'agissant de l'exécution du budget 2006, comme chaque année un dispositif de réserve de précaution a été mis en place par le ministère des finances et des crédits ont été gelés, à hauteur de 97,56 millions d'euros, pour le programme « Formations supérieures et recherche universitaire » et 84,76 millions d'euros pour le programme « Vie étudiante ». Ce gel, qui se répète chaque année sur le programme « Vie étudiante », conduit les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), faute de trésorerie en fin d'exercice, à reporter le paiement d'un très grand nombre de bourses sur l'année suivante.

Cette situation, qui vient à contre-courant de l'action entreprise par le gouvernement pour améliorer les conditions de vie des étudiants, est inacceptable. Il convient que le gouvernement prenne d'urgence les mesures nécessaires pour que, le plus vite possible, la totalité des moyens inscrits en loi de finances 2006 au titre du programme « Vie étudiante » soit débloquée, afin que les bourses puissent être enfin versées aux étudiants bénéficiaires avant la fin de l'année.

Le rapporteur a indiqué que le thème de l'avis budgétaire porte cette année sur les conditions de vie des étudiants et les aides directes et indirectes qu'ils perçoivent de l'État. Comment, en effet, améliorer les conditions de vie des étudiants et favoriser leur autonomie ?

Tout d'abord, on ne peut que regretter que le dispositif général des aides directes et indirectes soit complexe, injuste et peu efficace. Ce dispositif se caractérise par trois grandes masses budgétaires de montants assez comparables : les bourses (environ 1,7 milliard d'euros), les aides au logement (environ 1,13 milliard d'euros), les aides fiscales à la famille (environ 1,3 milliard d'euros).

On dénombre une vingtaine de dispositifs différents, sans compter les aides des collectivités locales. Mais malgré cela, l'effet de seuil brutal du barème d'attribution des bourses sur critères sociaux prive de toute aide les étudiants issus des classes moyennes. Le système des bourses est conçu comme une aide complémentaire à la famille et non pas comme une aide directe aux étudiants. Ce schéma ne correspond plus à l'aspiration à l'autonomie, de plus en plus marquée, des nouvelles générations d'étudiants et surtout écarte du bénéfice des aides ceux dont les familles ne sont éligibles à aucun soutien de la part de l'État. Pour l'année 2005-2006, le nombre total de bourses, toutes catégories confondues, allouées en métropole et dans les DOM a été de 520 259, dont 496 427 sur critères sociaux soit environ 30 % d'étudiants bénéficiaires.

La demande est examinée en fonction des ressources et des charges de la famille de l'étudiant telles qu'elles figurent dans l'avis fiscal et selon un barème national. Ces plafonds de ressources déterminent à la fois l'éligibilité et l'échelon de la bourse ; il en résulte un ensemble extrêmement rigide qui peut, au centime près ou au kilomètre près pour les points de charge, faire basculer d'un échelon à l'autre ou sortir du champ d'attribution de toute aide. Une bourse du premier échelon de 1 335 euros par an correspond à un revenu fiscal

annuel de la famille (sans point de charge) de 16 010 euros, soit à peine plus qu'un salaire annuel payé au SMIC ; au-delà de ce niveau de revenu et sans point de charge, aucune bourse sous condition de ressources ne peut être allouée. En 2005-2006, 40 % des étudiants boursiers bénéficiaient d'une bourse de cinquième échelon (3 607 euros par an), 19 % d'une bourse de premier échelon et 9 % des étudiants boursiers bénéficiaient uniquement de l'exonération des droits d'inscription et de sécurité sociale (échelon zéro).

De l'avis de tous les acteurs concernés il faudrait, en attendant une refonte générale du système des aides sociales aux étudiants, simplifier l'ensemble, dé plafonner les bourses sur critères sociaux et décontingenter les autres.

Par ailleurs, les aides au logement aggravent les inégalités, puisque l'allocation de logement à caractère social (ALS) est proportionnelle au montant du loyer. Ce sont les seules aides personnelles déconnectées du niveau de revenu des familles, puisqu'elles relèvent du système général des aides au logement. L'allocation pour l'installation étudiante (Aline), qui vient d'être créée, se situe à mi-chemin puisqu'il s'agit d'une somme attribuée sur critères sociaux par les caisses d'allocations familiales aux étudiants boursiers qui décohabitent pour la première fois. Cette aide, d'un montant de 300 euros, sera versée une seule fois pendant tout le cursus universitaire, en novembre.

En outre, le système de prêts est inopérant en France. Certes, des prêts d'honneur peuvent être accordés à des étudiants français non boursiers : sans intérêt, remboursables au plus tard dix ans après la fin des études, ils sont attribués par un comité académique spécialisé, dans la limite des crédits prévus à cet effet et selon la situation sociale du candidat. Mais, pour 2007, le montant des crédits alloués pour ces prêts s'élève à 7 millions d'euros, ce qui ne permettra de satisfaire que 3 200 demandes environ.

Le problème du logement étudiant est en amélioration. Le bilan de la mise en œuvre du plan gouvernemental en faveur du logement étudiant est positif. Ce plan, inspiré en très grande partie par les préconisations du rapport résultant de la mission confiée au rapporteur par le Premier ministre en 2003 sur ce thème, prévoyait notamment la réhabilitation de 70 000 chambres individuelles dans les résidences universitaires en dix ans et 50 000 constructions nouvelles pendant la même période. En 2005, 4 388 chambres ont été réhabilitées et 4 600 sur l'exercice 2006 ; en 2007, 5 000 réhabilitations sont prévues le coût par chambre rénovée s'élevant à 17 000 euros. Pour les constructions neuves, compte tenu des conditions à réunir (disponibilité du terrain, financement, recherches de maîtres d'ouvrage), un délai de trois ans est en général nécessaire entre la genèse du projet et sa livraison. Les projets sont aujourd'hui nombreux mais il existe encore un décalage dans les réalisations. À partir de 2007, les mesures annoncées devraient porter leurs fruits et le nombre de logements mis en service devrait être proche des objectifs du plan pour 2008.

Enfin, la situation des étudiants étrangers ne s'améliore pas beaucoup. Depuis 1998, leur nombre a progressé de 74,4 % et à la rentrée 2005, ils étaient plus de 265 000 en France métropolitaine et dans les DOM. Cette affluence, très concentrée dans quelques grandes régions, pose de gros problèmes d'accueil par les établissements dans lesquels ces étudiants sont inscrits et surtout de logement, car les inscriptions ne sont pas conditionnées par la capacité d'hébergement du lieu choisi par l'étudiant. Or, par hypothèse, à un étudiant étranger doit correspondre un logement. Tous les responsables des CROUS soulignent la situation de grande précarité dans laquelle se trouvent de nombreux étudiants étrangers notamment à Paris, en raison de la saturation totale du parc immobilier géré par les œuvres universitaires.

S'agissant des propositions, il faut globalement aller vers une vision plus dynamique du financement des études. Le système actuel se caractérise par la multiplication des aides directes et indirectes, leur manque de lisibilité et leur forte concentration sur certaines catégories d'étudiants. Environ 520 000 étudiants reçoivent une aide financière essentiellement sous forme de bourse sur critères sociaux, mais ce chiffre ne comptabilise pas les aides au logement et les aides fiscales à la famille. Une réflexion mériterait d'être menée afin d'évaluer les possibilités de regroupement de ces aides en une allocation unique d'étude gérée par les seuls CROUS et soumise à des conditions très strictes de réussite aux examens et de situation matérielle.

D'autres pistes doivent également être explorées pour rendre le système plus juste, plus efficace et plus propice à l'apprentissage de l'autonomie.

Ainsi, il convient de développer les formations en alternance. Trop longtemps, les diplômes obtenus en alternance, de bac + 2 au diplôme d'ingénieur, ont été moins bien cotés que les formations classiques. Un basculement s'est clairement opéré et le vécu professionnel accumulé pendant des études en alternance est bonifié dès l'arrivée sur le marché du travail.

Il faudrait également mettre en œuvre un véritable système de prêts. Bien qu'il ne soit nullement transposable, il est intéressant d'évoquer le système suédois. En Suède, les étudiants reçoivent une bourse d'État de l'ordre de 1 000 euros par mois, dont les deux tiers sous forme de prêt, pendant six ans au maximum. La quasi-totalité des 400 000 étudiants suédois en bénéficie. Cette bourse est renouvelée chaque semestre en fonction des résultats aux examens. À la fin des études la partie emprunt doit être remboursée sur une durée qui peut être assez longue. Ce système, évidemment coûteux, contribue néanmoins à rendre les étudiants plus responsables de leur avenir et plus vigilants dans le choix de leur filière et de leurs parcours universitaires.

Une réflexion doit s'engager en France sur l'évolution du système actuel qui devrait prendre en compte des critères d'attribution rénovés (études longues, délai de remboursement raccourci) et qui pourrait conduire à une augmentation du montant et du nombre des prêts.

Il convient aussi d'améliorer le fonctionnement du Centre national des œuvres universitaires (CNOUS) et du réseau des CROUS. Il faut en effet renforcer le rôle fédérateur de conseil et d'encadrement du CNOUS, notamment en lui accordant un droit de regard sur les nominations et la formation des directeurs d'unités de gestion des œuvres universitaires (restaurants et résidences), dont les compétences sont souvent mal adaptées aux fonctions, conformément aux propositions du directeur du CNOUS.

Il faut également donner les moyens à chaque CROUS de devenir le guichet unique de toute la vie sociale des étudiants, ce qui devrait contribuer à améliorer considérablement le paiement des bourses et la lisibilité des aides tout en facilitant l'accueil des étudiants.

Enfin, il faut rendre les étudiants plus responsables de leur santé. À cet égard, une proposition intéressante émane des mutuelles étudiantes : la création d'un « chèque santé étudiant », pris en charge par l'État et remis à chaque étudiant lors de sa première rentrée universitaire. Ce chèque d'un montant forfaitaire à définir devrait être obligatoirement utilisé à hauteur de 50 % pour financer l'adhésion à une mutuelle complémentaire de base, puisqu'actuellement 18 % d'étudiants ne bénéficient d'aucune assurance maladie complémentaire. Une telle contribution de l'État représenterait sans aucun doute une économie à moyen terme pour la collectivité car l'amélioration générale de l'état de santé des étudiants peut contribuer à améliorer sensiblement leur insertion professionnelle.

Ces propositions s'efforcent, comme le fait le gouvernement avec son projet de budget, de faire entrer l'université française dans le XXI^e siècle.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jean-Marie Geveaux a félicité le rapporteur pour la qualité de son intervention et de ses propositions. Le problème de l'université est aujourd'hui global. Tant qu'une réforme des universités embrassant tous les problèmes ne sera pas mise en œuvre, il sera difficile d'avancer sur un dossier particulier, les moyens financiers des universités étant aujourd'hui trop contraints. On ne peut donc que se féliciter des réflexions en cours, en espérant qu'elles aboutiront à une réforme.

Le taux d'étudiants sortant de l'université sans diplôme est particulièrement inquiétant. Certaines filières sont réellement saturées et on doit avoir le courage de limiter leur accès, car il est absurde de laisser des étudiants y entrer alors qu'ils auront toutes les difficultés du monde à s'insérer professionnellement et même à changer ensuite de voie de formation.

S'agissant des bourses, elles sont effectivement utiles et importantes. Elles sont certes versées trop tardivement, mais les collectivités territoriales qui en octroient ont les mêmes difficultés, du fait de la longueur de traitement de chaque dossier. Le versement des bourses ne se fait donc malheureusement pas toujours dans des délais raisonnables.

Mais le vrai problème de fond concerne les classes moyennes, notamment lorsqu'elles ont deux ou trois enfants dans l'enseignement supérieur. Elles doivent alors faire face à des charges très importantes et sont pourtant peu aidées, puisqu'on ne tient aucun compte du nombre d'enfants dans le supérieur pour l'attribution des bourses d'État. Les collectivités n'ont pas toutes la même politique. Ainsi, dans la Sarthe, le conseil général prend en compte cette situation dans l'octroi des bourses. Le seul critère de revenu est insuffisant pour fonder une politique de bourses efficace.

Les prêts constituent une solution qui n'est pas inintéressante, mais une réforme est nécessaire au niveau national. Aujourd'hui, seules les collectivités ont une politique cohérente. Il conviendrait peut-être d'expérimenter de nouveaux dispositifs.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement est dans la bonne voie, même s'il reste beaucoup de travail.

M. Pierre Lasbordes a estimé que le budget de cette année va dans le bon sens. Le principal problème des universités est aujourd'hui l'état désastreux de l'immobilier. Les prochains contrats de projet État/régions (CPER) doivent prendre des mesures pour y remédier. Les régions devraient répondre présentes et accompagner plus fortement l'Etat sur ce dossier.

S'agissant des allocations de recherche, on ne peut que se féliciter des efforts constants du gouvernement depuis 2002, prolongés aujourd'hui par une nette revalorisation. Malgré tout, il convient d'être objectif et de ne pas ignorer la déception des jeunes chercheurs. Certes les revendications des doctorants de troisième année ont été satisfaites puisque leur allocation devrait atteindre la valeur de 1,5 Smic, mais il conviendra de veiller au respect des engagements pris lors de la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche en faveur des doctorants de première et deuxième années.

De nombreux rapports ont mis en avant les carences de l'université française. Il convient aujourd'hui de s'atteler à la réforme.

M. Alain Néri a, en premier lieu, attiré l'attention sur l'état défectueux des bâtiments universitaires et des établissements d'enseignement supérieur. Les propositions de régionalisation des investissements immobiliers risquent d'aggraver profondément les écarts entre les universités. Il faut s'en tenir aux lois de décentralisation de 1982 qui ont clairement réparti les compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État en matière d'enseignement. L'État doit conserver sa compétence pour les universités et il est de sa responsabilité de maintenir les immeubles universitaires en bon état. Une nouvelle étape de décentralisation dans ce domaine pourrait conduire à avoir des universités françaises à vingt-deux vitesses.

En matière de logement étudiant, les crédits sont insuffisants. Il faut tenir compte du délai de trois à quatre années séparant l'ouverture des crédits de la mise à disposition des logements neufs. À côté des mesures en faveur de la construction de logements, il faudrait augmenter les crédits destinés à la rénovation de logements selon, par exemple, le modèle des primes à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale (PAPULOS). De même, il faut encourager l'utilisation des logements vides comme le font certains CROUS et les centres info-jeunesse.

Par ailleurs, il est indispensable d'abaisser les droits d'inscription universitaire. Les niveaux actuels des droits génèrent une ségrégation par l'argent et excluent trop d'étudiants d'origine modeste du système universitaire. Parallèlement, les bourses étudiantes doivent être augmentées, et le seuil d'attribution relevé, notamment pour les familles nombreuses.

Faute de moyens suffisants, beaucoup d'étudiants de famille modeste sont obligés de travailler et cela entraîne pour eux un taux d'échec supérieur à la moyenne. L'égalité des chances n'existe pas.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a donné les éléments d'information suivants :

– En matière d'orientation et d'information sur les filières de l'enseignement supérieur, le rapport propose plusieurs pistes d'amélioration. Il faut en fait revoir toute la chaîne de l'orientation très en amont, bien avant la terminale, et les systèmes de pré-orientation envisagés avant le baccalauréat vont dans le bon sens.

– Le système des bourses universitaires écarte les classes moyennes car il est orienté vers les étudiants des milieux les plus défavorisés. Le rapport fait des préconisations mais c'est une remise à plat de l'ensemble qui est nécessaire et pour cela il faudra du temps et du courage.

– La situation des familles ayant plusieurs enfants n'est pas totalement ignorée, au moins au plan fiscal, avec le quotient familial.

– Les étudiants français sont très réservés à l'égard des prêts étudiants pour des raisons culturelles et aussi à cause des incertitudes en matière d'insertion professionnelle.

– Les contrats de plan État-régions prennent en compte les investissements immobiliers universitaires. De nombreuses régions réalisent des investissements importants. Ainsi, la Bourgogne, indépendamment des majorités de son conseil régional, s'est toujours impliquée dans ce dossier qui relève de la liberté des régions

dans leurs choix budgétaires. Il ne faut pas craindre les actions des régions et même des communautés urbaines en faveur des universités. Les résultats de ces actions sont contrastés, mais l'exemple de la communauté d'agglomération de Strasbourg montre que la décentralisation peut permettre aux universités de bénéficier d'importants efforts en faveur de leur développement. Il faut laisser aux collectivités locales la possibilité d'intervenir dans le domaine des universités. L'État doit fixer les grandes lignes et corriger les inégalités mais on ne peut pas interdire aux collectivités locales d'investir dans les universités.

– L'effort budgétaire en faveur de la recherche universitaire est réel mais il peut toujours être jugé insuffisant.

– Les résultats dans le domaine du logement des étudiants sont fonction de l'implication des directeurs de CROUS, des présidents d'université et des recteurs. Il faut également rappeler que les étudiants étrangers pèsent sur ce dossier dans la mesure où la présence d'un étudiant étranger exige de prévoir un logement. Le rythme de 7 000 rénovations de logements chaque année et de 5 000 logements en construction est atteint, mais le délai de livraison des logements est de deux ans car les entreprises sont surchargées de commandes et préfèrent intervenir dans le secteur privé. À cela s'ajoute, surtout à Paris, la difficulté de trouver des surfaces disponibles à des prix abordables.

– Les droits d'inscription à l'université varient en fonction des cursus mais ils sont en moyenne de 200 euros, auxquels il faut ajouter 189 euros de cotisation au régime étudiant de sécurité sociale. La France est de très loin le pays européen à pratiquer les tarifs les plus bas.

M. Alain Néri a indiqué qu'il était d'accord pour que les départements ou les régions qui veulent s'impliquer par des dotations complémentaires dans la construction d'infrastructures universitaires le fassent. Mais l'exemple du département des Hauts-de-Seine, qui a eu les moyens de créer une université privée, n'est pas transposable.

Le rapporteur a estimé qu'il faut laisser une certaine liberté aux collectivités territoriales dans l'intérêt des étudiants. Il ne faut pas interdire les initiatives locales.

La commission a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits des programmes « Formations supérieures et recherche universitaire » et « Vie étudiante » et a donné un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

*

La commission a procédé à la désignation des membres de la mission d'information sur les conditions de transfert des joueurs professionnels de football et le rôle des agents sportifs.

M. Henri Nayrou a proposé de confier la présidence de cette mission à M. Gaëtan Gorce et de doter celle-ci d'une « direction bicéphale » avec un président et un rapporteur, n'appartenant pas au même groupe, comme le Règlement l'autorise et comme c'est le cas pour les commissions d'enquête.

M. Alain Néri a rappelé que le groupe socialiste avait présenté en juin dernier une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur ce sujet car une commission d'enquête dispose de davantage de moyens et peut ainsi aller plus loin dans ses investigations. Il faut néanmoins se féliciter de la création d'une mission d'information. Dans ce cadre, il serait judicieux de procéder, comme à l'occasion de la création d'une commission d'enquête, à la désignation d'un président et d'un rapporteur de sensibilité politique différente, afin de réaliser un certain équilibre auquel est attaché le président de l'Assemblée nationale. Il faut prendre acte du fait que la candidature de M. Dominique Juillot est proposée pour la présidence de la mission mais il convient d'informer le président Jean-Michel Dubernard de cette volonté de désigner un rapporteur membre de l'opposition.

M. Christian Kert, président, après avoir rappelé que le Bureau de la commission avait déjà retenu le principe d'un président-rapporteur unique, a indiqué qu'il ferait part de cette remarque au président Jean-Michel Dubernard.

La commission a ensuite désigné les membres de la mission d'information sur les conditions de transfert des joueurs professionnels de football et le rôle des agents sportifs.

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Patrick Bloche**, les crédits pour 2007 du programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « **Action extérieure de l'État** ».

M. Patrick Bloche, rapporteur pour avis, a rappelé que les crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique », sont destinés aux actions menées par la France pour encourager la diversité culturelle et promouvoir la francophonie. Ces crédits sont, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, éclatés de façon insatisfaisante entre plusieurs missions, selon qu'ils s'adressent à des pays éligibles à l'aide publique au développement ou à des pays développés. Il faut en revanche se féliciter que les crédits pour l'Agence de l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) relèvent désormais du programme « Rayonnement culturel et scientifique » et non plus du programme « Français à l'étranger et étrangers en France ». Cette bonne nouvelle correspond à une logique certaine dans la mesure où l'AEFE gère un réseau d'établissements dont les élèves étrangers représentent près de 56 % des effectifs.

S'agissant des crédits affectés à l'audiovisuel extérieur, sujet largement débattu, il faut déplorer qu'ils soient désormais rattachés à la mission interministérielle « Médias » tandis que ceux consacrés à la chaîne d'information internationale, qui s'appellera désormais France 24, relèvent du Premier ministre. Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit de consacrer 70 millions d'euros pour permettre la diffusion de cette chaîne internationale, tandis que les crédits pour l'audiovisuel extérieur se maintiennent à 160 millions d'euros. L'éclatement des moyens consacrés à l'audiovisuel extérieur est regrettable et on est bien loin des préconisations de la mission d'information commune sur la création d'une chaîne française d'information internationale, dont M. Christian Kert fut le rapporteur. Cet éclatement n'incite d'ailleurs pas à une mutualisation des apports des différents opérateurs et risque même de créer une concurrence entre les opérateurs financés sur fonds publics, comme ce pourrait être par exemple le cas entre TV5 et France 24 qui visent le même type de téléspectateurs.

Les crédits accordés à la coopération culturelle et scientifique sont insuffisants. Ils ne progressent que de 1,6 % hors masse salariale. De plus, 21 emplois équivalents temps plein sont supprimés dans le programme « Rayonnement culturel et scientifique » du fait d'une diminution des emplois contractuels. Il y a donc un décalage flagrant entre les moyens accordés pour la promotion de la culture française et les ambitions affichées. Quelques exemples illustrent l'ampleur de ce décalage :

– Le désengagement de l'État vis-à-vis de l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) pose problème aux citoyens qui se trouvent à l'étranger. Lors de la création de l'AEFE, la part de l'Etat dans le financement de cet établissement était de 60 %, elle ne représente plus que 40 % actuellement. Le financement est donc aujourd'hui assuré très majoritairement par les parents d'élèves. Si la participation financière de l'Etat a augmenté de près de 70 % entre 1990 et 2000, celle des parents d'élèves a progressé de 190 %. Cette tendance est inquiétante car c'est le principe d'égalité qui risque d'être mis en cause, les familles vivant à l'étranger étant nettement désavantagées par rapport à celles qui peuvent bénéficier de la gratuité de l'Éducation nationale.

– L'évolution de la politique de coopération culturelle, scientifique et technique est également préoccupante. Le nombre de coopérants civils est passé de 23 000 en 1980 à 9 100 en 1990 et 1 300 en 2005. C'est surtout la coopération dite de missions de courte durée qui pose problème. La limitation de la durée des contrats conduit en effet au départ d'assistants techniques en cours de projets, ce qui suscite l'incompréhension des autorités locales et la frustration des intéressés. Il convient donc de mener rapidement une vraie réflexion sur ce sujet.

– S'agissant des établissements culturels, 19 centres ont été fermés de 2000 à 2006. L'objectif est par ailleurs d'obtenir un taux d'autofinancement de ces établissements de 60 % en 2010. Enfin, les crédits de fonctionnement consacrés aux centres culturels sont en baisse dans le projet de loi de finances pour 2007.

– L'accueil des étudiants étrangers dans les universités françaises est un sujet sur lequel les parlementaires sont souvent interpellés. Il existe une contradiction entre les ambitions du ministère des affaires étrangères et les objectifs du ministère de l'intérieur qui se traduisent par une politique restrictive dans l'attribution des visas. Les centres pour les études en France (CEF) se développent certes comme dispositif de « guichet unique » facilitant les démarches pour les étudiants étrangers désireux de venir étudier en France, mais dans un cadre qui restreint leur efficacité. Il convient d'appeler l'attention sur la situation des étudiants qui souhaitent venir en France pour apprendre le français pour une durée supérieure à trois mois. Ils doivent en effet justifier d'un projet d'études ou d'une inscription dans un cursus d'études supérieures. Les étudiants étrangers qui souhaitent

venir en France pour suivre une scolarité de quelques mois dans des centres de « français langue étrangère » ne répondent pas aux critères d'obtention des visas et sont donc dans l'impossibilité de venir en France apprendre le français. Il faut se mobiliser sur ce sujet qui représente un enjeu majeur pour l'avenir du français et l'attractivité des universités françaises. Les pays voisins tels que la Grande-Bretagne et l'Allemagne ont en ce domaine une politique dynamique. Par ailleurs, les crédits consacrés aux bourses plafonnent à 18,4 millions d'euros.

La partie thématique du rapport est consacrée aux cinq écoles françaises à l'étranger (EFE) : l'École française d'Athènes (EFA), l'École française de Rome, l'Institut français d'archéologie orientale du Caire (IFAO), la Casa de Vélasquez de Madrid et l'École française d'Extrême-Orient (EFEO).

Ces écoles sont financées non par des crédits relevant du ministère des affaires étrangères, mais par des crédits du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il s'agit de laboratoires de recherche de haut niveau dans le domaine des sciences humaines et plus particulièrement dans les disciplines utiles à l'archéologie. Très anciennes, l'École française d'Athènes date par exemple de 1846, ces institutions sont bien intégrées dans les pays d'accueil. La Casa Vélasquez de Madrid en est le plus beau symbole, puisqu'elle est placée sous la protection de la monarchie espagnole et qu'elle est presque devenue une institution du pays. Les écoles françaises à l'étranger sont à la fois en charge d'activités de recherche (accueil de chercheurs recrutés par concours et accueil de stagiaires) et gestionnaires de sites de fouilles (l'École française d'Athènes réalise par exemple des fouilles en Bulgarie et en Albanie). Toutes ces écoles octroient également des bourses.

Pourquoi avoir choisi dans le cadre d'un rapport budgétaire sur les relations culturelles internationales d'aborder la question de l'avenir de ces cinq écoles françaises à l'étranger ? Il s'agit de réfléchir au rôle que peuvent jouer ces établissements pour le rayonnement de la culture française et à leur positionnement vis-à-vis du réseau diplomatique.

Soucieux de préserver leur vocation première qui est de mener des travaux de recherche de haut niveau, ces établissements tiennent à affirmer leur autonomie vis-à-vis des postes d'ambassade et ce serait sans nul doute une mauvaise idée que de les placer sous tutelle des ambassadeurs français ou de rattacher leurs crédits au ministère des affaires étrangères. Ces établissements, héritiers d'une longue tradition d'érudition, cherchent à moderniser leur gouvernance. La Cour des comptes, dans le cadre de son contrôle régulier sur les établissements publics, a récemment fait des propositions pour améliorer la gestion des écoles françaises à l'étranger et pour accroître leurs partenariats avec des chercheurs étrangers.

L'avis s'attache plus particulièrement à examiner comment ces écoles françaises peuvent s'inscrire dans une politique de coopération avec le pays d'accueil. Elles entretiennent en effet des relations très étroites avec les autorités locales, dont elles dépendent pour obtenir des autorisations de fouille. Certaines écoles ont mis en place de véritables partenariats avec le ministère de la culture du pays d'accueil et jouent un rôle important dans la valorisation touristique des chantiers de fouille. L'avis insiste également sur la nécessité de développer le travail en réseau entre les cinq établissements. Le ministère de l'éducation nationale et le ministère des affaires étrangères pourraient par ailleurs trouver des synergies pour une meilleure coopération entre les 27 centres de recherche dépendant du ministère des affaires étrangères, dont certains ont une activité d'archéologie, et le réseau des EFE.

En conclusion, le rapporteur a indiqué que ces cinq prestigieuses institutions participent au rayonnement de la France et offrent, de par leurs relations avec le CNRS et l'université française, une belle image de la recherche. Puis il a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Christian Kert, président, a souhaité interroger le rapporteur pour avis qui a fait partie de la mission d'information commune sur la chaîne française d'information internationale sur le point de savoir si la chaîne d'information internationale France 24 était réellement attendue à l'étranger ou si TV5 suffisait pour diffuser des informations en langue française. S'agissant de l'École française d'Athènes, elle fait un excellent travail mais ne peut-on pas craindre que les autorités grecques ne souhaitent récupérer ces chantiers prestigieux car ce pays dispose maintenant d'archéologues nationaux correctement formés.

M. Patrick Bloche, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

– À propos de France 24 et de son audience potentielle, il faut en effet inverser la problématique et se demander ce que le monde attend de cette chaîne et non pas ce que nous en attendons. Cette chaîne internationale a été construite sur l'idée que le monde attendrait de la France un message universel. Il est vrai que l'influence française dans les instances internationales reste essentielle, comme l'a démontré le dossier irakien, mais le paysage audiovisuel a changé et l'abondance de l'offre satellitaire doit nous contraindre à diversifier notre diffusion en construisant un projet audiovisuel plus culturel, plus festif et plus tourné vers le sport. France 24 ne peut se borner à être une chaîne d'information en langue française ni être perçue comme la Voix de la France.

– S'agissant de l'École française d'Athènes, la crainte exprimée par le Président était fondée il y a quelque temps encore car la Grèce a en effet exprimé à une époque une forme de « patriotisme du sous-sol », mais aujourd'hui le contexte est plus détendu et cette crispation nationale s'est atténuée. Un entretien avec le responsable des Antiquités au ministère de la culture grec laisse à penser que l'École française d'Athènes a un très bel avenir comme opérateur sur des chantiers de fouille prestigieux.

Contrairement aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a donné un *avis favorable* aux crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique. ».

*

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Jacques Gaultier**, les crédits pour 2007 de la mission « **Recherche et enseignement supérieur** ».

M. Jean-Jacques Gaultier, rapporteur, a tout d'abord indiqué que les crédits de la recherche s'intègrent dans un contexte budgétaire fragile mais que l'Etat tient néanmoins ses engagements dans le prolongement de la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche. La recherche est le troisième budget de l'Etat après ceux de l'éducation nationale et de la défense. En l'espace de trois ans, de 2005 à 2007, six milliards d'euros supplémentaires et 6 000 emplois nouveaux seront venus soutenir l'effort national en faveur de la recherche. Mais surtout c'est la nouvelle organisation de la recherche en France qui est importante, avec l'introduction d'une logique de financement de projets qui constitue un progrès majeur et nous rapproche des standards internationaux. Pour autant, il ne s'agit pas de faire disparaître les organismes de recherche mais de les obliger à un travail plus cohérent. La création de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AEAES), à laquelle est consacrée la partie thématique du rapport, constitue également un point essentiel de la réforme.

S'agissant des moyens alloués à la recherche dans le projet de budget, ils augmentent de 5 % par rapport à 2006 pour atteindre 22 milliards d'euros. En 2007, un effort supplémentaire d'un milliard d'euros est engagé, réparti entre 488 millions d'euros de crédits budgétaires, 280 millions d'euros pour le financement des projets et 280 millions pour les dépenses fiscales. Un effort est également poursuivi en faveur de l'université avec, par exemple, une augmentation de 63 millions d'euros des dotations en faveur de l'immobilier universitaire. Au total les crédits des établissements publics de recherche augmenteront de 137 millions d'euros. Le budget consacre également l'importance de la recherche duale et accompagne la montée en puissance des pôles de compétitivité. Les agences de moyens – Agence nationale de la recherche (ANR) et Oséo-Anvar – voient leurs crédits augmentés de 235 millions d'euros. Enfin, les dépenses fiscales dont l'objet est de stimuler la recherche privée, devraient atteindre un montant total de 1,5 milliard d'euros, essentiellement destiné à financer le dispositif du crédit d'impôt recherche (CIR) actuellement en cours d'évaluation. S'agissant des moyens humains, 3 000 emplois supplémentaires ont été créés pour la recherche en 2006, 2 000 le seront en 2007 répartis, à parts égales, entre l'université et les organismes de recherche. Les allocations de recherche des doctorants de première et deuxième années bénéficieront d'une nouvelle augmentation de 8 % en 2007 pour atteindre un montant mensuel brut de 1 530 euros, tandis que les allocations des doctorants de troisième année atteindront le seuil symbolique d'un SMIC et demi au 1^{er} octobre 2007. De plus, ces allocations sont désormais indexées sur la grille de la fonction publique. Il faut souligner qu'aucune augmentation de ces allocations, qui vont bénéficier aujourd'hui à 12 000 allocataires, n'avait eu lieu sous la législature précédente.

Concernant les jeunes chercheurs, il convient également d'être vigilant sur la question des « libéralités » pratiquées par certains employeurs et notamment sur le fonctionnement de l'association Egide, financée par le ministère des affaires étrangères, qui organise des échanges d'étudiants et de stagiaires entre la France et le reste du monde.

La mise en place de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) constitue une avancée majeure de notre système de recherche. Créée par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 – les décrets d'application relatifs à l'AERES vont être publiés au début du mois de novembre – l'agence est la contrepartie nécessaire d'une politique scientifique destinée à promouvoir l'excellence. Par ailleurs, comparée à certains grands pays comme l'Inde ou la Chine, la France, en raison de sa taille moyenne, a l'obligation de concentrer ses efforts sur un nombre limité de priorités.

La création de l'AERES répond à un premier constat, à savoir que des secteurs entiers de la recherche française étaient mal ou pas évalués. Les enseignants-chercheurs ne postulant pas pour une promotion de grade ou de corps et travaillant dans un laboratoire universitaire n'étaient ainsi jamais évalués. Même lorsqu'elle existe, l'évaluation de la recherche est souvent déficiente. Enfin, le dispositif d'évaluation est trop morcelé pour autoriser des comparaisons entre les laboratoires et permettre ainsi d'apprécier justement les performances de chacun.

Actuellement, on dénombre quatre structures d'évaluation principales : le Comité national d'évaluation (CNE), le Comité national d'évaluation de la recherche (CNER), la Mission scientifique technique et pédagogique (MSTP) et le Comité national de la recherche scientifique (CoNRS), dont les compétences, mal définies, aboutissent à des chevauchements sans pour autant que les activités de recherche soient correctement évaluées. Plusieurs responsables de la Conférence des présidents d'université (CPU) ont d'ailleurs fait part de leur satisfaction lors de la création de l'AERES, qui se caractérise par son indépendance (les membres sont nommés sur leur seule compétence scientifique), le caractère universel de ses missions et la transparence de ses procédures. Pour accomplir sa mission, l'agence disposera des moyens des structures actuelles qui atteignent près de 6 millions d'euros.

Il est important, également, de situer l'expérience française d'évaluation au sein de l'ensemble des expériences prévalant à l'étranger. De manière générale, dans les autres pays le financeur est également l'évaluateur. À l'inverse, le système français d'évaluation est spécifique en ce qu'il comprend un organisme entièrement dédié à l'évaluation. Cette originalité doit cependant être mise en relation avec les spécificités du système français dominé par des universités peu autonomes et des organismes de recherche placés sous la tutelle de l'Etat. Concernant en revanche les modalités de l'évaluation, le modèle français se rapproche des standards internationaux avec l'application du principe du jugement par les pairs.

En Grande-Bretagne, les universités sont les principaux opérateurs de la recherche, mais l'essentiel du financement est assuré par huit agences de moyens, les *councils*. Ainsi, si chaque université et chaque *council* disposent de leur propre dispositif d'évaluation – notamment une évaluation *a priori* pour sélectionner les projets déposés dans le cadre des procédures d'appels d'offre – l'exercice d'évaluation important est le *Research assessment exercise (RAE)*, dont le but est d'évaluer les recherches financées par le *Higher Education Funding Council for England (HEFCE)*, à savoir l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur de Grande-Bretagne. L'évaluation, fondée sur le principe déjà évoqué du jugement par les pairs, ou *peer review*, aboutit à l'attribution d'une note allant de 1 à 5* rendue publique. Seules les notes les plus élevées – 4, 5 et 5* – donnent lieu à des financements spécifiques en recherche.

L'exemple allemand est moins propice à la comparaison, du fait de la structure fédérale de l'État. Cette structure se retrouve en effet au niveau du dispositif de recherche partagé entre des universités gérées essentiellement au niveau des *Länder* et des agences de moyens, parfois elles-mêmes opérateurs de recherche, placées au niveau de l'État fédéral. Il convient cependant d'évoquer l'existence d'un programme fédéral conduit conjointement par le *Wissenschaftsrat*, la *Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)* en partenariat avec les *Länder*, connu sous le nom d'« initiative excellence » et faisant appel à des experts pour 90 % de nationalité étrangère, programme qui a permis de classer les universités allemandes selon leur implication dans le domaine de la recherche.

Autre exemple, les États-Unis, État fédéral également, pratiquent l'évaluation de leur appareil de recherche de manière très décentralisée. Comme en Allemagne, mais de manière plus prononcée encore, coexistent deux niveaux d'évaluation, celui des universités et celui des agences fédérales. Extrêmement autonomes dans leur gestion et dans la définition de leur politique scientifique, les universités procèdent elles-mêmes à leur propre évaluation. Toutefois, les deux tiers des ressources qui financent leurs recherches provenant des agences de moyens fédérales, celles-ci jouent également un rôle important dans le dispositif d'évaluation.

Concernant les exemples finlandais et japonais, on retrouve un dispositif peu ou prou identique aux précédents, fondé sur la rationalisation de l'évaluation.

En Espagne, l'essentiel de l'évaluation est effectué par l'Agence nationale d'évaluation et de prospective (ANEP), directement rattachée au secrétariat d'État aux universités et à la recherche.

En conclusion, **le rapporteur** a souhaité formuler un certain nombre de recommandations destinées à faire de l'AERES un outil d'évaluation efficace reconnu par tous.

Avant toute chose, il est essentiel de respecter tant la lettre que l'esprit de la loi de programme pour la recherche. L'objectif, c'est l'harmonisation plutôt que l'uniformisation des différents systèmes d'évaluation. En théorie, les missions de l'AERES la conduisent à évaluer la qualité du travail de 140 000 personnes dans des milliers de laboratoires relevant eux-mêmes de plusieurs centaines d'établissements.

Dans le souci d'éviter la construction d'une gigantesque « usine à gaz », qui paralyserait l'action de l'agence, le Parlement avait souhaité décliner son action suivant trois modalités : une évaluation directe au niveau des structures, le soin laissé, par ailleurs, aux établissements de réaliser l'évaluation de leurs personnels et, pour les unités de recherche, un dispositif à deux niveaux. Celui-ci reconnaît aux établissements une compétence pour réaliser eux-mêmes l'évaluation de leurs propres unités mais, dans le même temps, il reconnaît à l'agence une compétence absolue pour réaliser directement l'évaluation de certaines unités lorsqu'elle l'estime utile.

Or, de l'avis de certains interlocuteurs, qui ont pris part aux discussions préparatoires à la rédaction du décret d'application des dispositions de la loi concernant l'AERES, l'équilibre voulu par la représentation nationale n'est que très imparfaitement traduit dans le texte réglementaire.

En effet, s'il est nécessaire à la fois d'évaluer les recherches qui à ce jour ne le sont pas et d'harmoniser les évaluations actuellement réalisées pour permettre une meilleure comparaison des activités réalisées par des laboratoires travaillant dans des champs disciplinaires communs beaucoup ne souhaitent pas que l'harmonisation se traduise dans les faits par une uniformisation.

Outre qu'une telle uniformisation serait matériellement difficile à réaliser pour les raisons évoquées précédemment, il serait regrettable de « jeter le bébé avec l'eau du bain » et, pour pallier d'évidentes carences, d'anéantir ce qui fonctionne. Au fil des ans, l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) et l'Institut Pasteur, pour ne prendre que ces deux exemples, ont su mettre en place des procédures d'évaluation en tous points conformes aux meilleures pratiques internationales leur assurant une compétence scientifique de très haut niveau, mondialement reconnue.

Pour ce qui est du recours à des experts étrangers pour mener les évaluations, il est important de rappeler le coût d'une telle procédure. En outre, de nombreux responsables d'établissements considèrent que cet appel à des experts internationaux peut nécessiter dans certaines disciplines et en raison des équilibres actuels de la géopolitique scientifique, que le processus d'évaluation soit mené en anglais. De ce point de vue, il apparaît nécessaire de lever un tabou. Adopter une position rigide sur ce sujet, en imposant dans tous les cas l'usage du français, irait immanquablement à l'encontre du but poursuivi. En effet, la diffusion de notre langue dans les cercles scientifiques s'accommodera mieux d'une compétence internationalement reconnue que du maintien de l'évaluation dans le cercle étroit des francophones, même si l'usage du français doit demeurer la règle et l'usage d'une autre langue l'exception.

Par ailleurs, il importe de trouver une articulation entre les rôles respectifs dévolus à l'Agence nationale de la recherche (ANR) et à l'AERES, puisque l'ANR agit de fait comme un évaluateur en sélectionnant les projets qui lui sont soumis pour faire émerger les équipes les plus compétentes. Enfin, le rôle qu'exerce l'ANR dans le processus d'évaluation montre combien la logique de concurrence, consubstantielle au financement sur appels d'offres, constitue le meilleur aiguillon pour tirer la qualité de la recherche vers le haut et accroître l'autonomie des établissements.

Au total, en matière d'évaluation, trois questions se posent : la question du diagnostic, la question : « a-t-on bien fait ? » et la question : « peut-on mieux faire ? ».

Deux exemples illustrent cette démarche. Les évaluations du CNRS n'aboutissent pas véritablement à distinguer les meilleures équipes puisque, entre le laboratoire ayant obtenu la moins bonne note (D) et celui

ayant obtenu la meilleure note (A), la différence en termes de financement n'excède pas 10 %. En revanche, les exemples de l'INRIA ou de l'Institut Pasteur, qui réorientent voire suppriment les projets n'aboutissant pas aux résultats escomptés, sont concluants.

Il ne faut pas se dissimuler toutefois que cette problématique concerne moins l'AERES en tant que telle, dont la vocation est de diligenter des évaluations, que le pouvoir politique et la volonté qu'il aura d'utiliser les résultats d'une agence qu'il a lui-même mise en place.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Pierre Lasbordes, après avoir souligné la qualité du travail réalisé par le rapporteur, a salué le présent budget qui honore les engagements pris par le gouvernement, souhaitant néanmoins faire trois remarques.

D'une part, concernant la question des libéralités, il est dommage que ce problème n'ait pas été réglé car on en parle depuis cinq ou six ans.

D'autre part, s'agissant de l'évaluation, on ne peut que se satisfaire de la mise en place d'une structure nouvelle. Cependant, il faut être attentif au risque que soit créée une « usine à gaz » et il faudra veiller à l'application pratique de cette structure, pour ce qui est notamment des procédures de désignation de ses membres.

Enfin, l'objectif des « 3 % du PIB » à atteindre dans le cadre du processus européen de Lisbonne est un bon objectif que la France ne pourra atteindre qu'en dynamisant le secteur de la recherche privée. Il faut toutefois regretter la complexité de certaines des mesures mises en œuvre pour l'atteindre, en particulier le crédit impôt-recherche (CIR). Un certain nombre d'organismes extérieurs ont mis en lumière la nécessité d'une simplification en matière d'assiette éligible ou de détermination des dépenses de recherche. Une autre difficulté, enfin, est liée à la question de l'harmonisation de la définition des entreprises innovantes en France par rapport aux pratiques prévalant par ailleurs dans l'Union européenne.

M. Simon Renucci a également tenu à saluer la création de l'AERES. En revanche, il a fait part de son inquiétude car une chose est d'évaluer, une autre est de contrôler. Or, à l'évidence, la dérive du contrôle menace ce dispositif. La culture de l'évaluation est insuffisamment développée en France. Pour bien évaluer, encore faut-il savoir de quoi l'on parle. C'est un travail qui requiert humilité, dialogue, reconnaissance des efforts accomplis, respect. Il serait dommage de ne pas effectuer ce travail car les chercheurs ont besoin de liberté. La démarche d'évaluation est une démarche d'équipe, une démarche collective et locale. Il faut redire ici qu'il n'est pas de savant sans liberté de la recherche.

Pour ce qui est de la méthodologie en trois questions proposée par le rapporteur, il faut aussi toujours garder à l'esprit la nécessité, en matière d'évaluation, d'annoncer ce qu'on va faire, de définir des critères et cela sans tomber dans la dérive consistant à donner des leçons. À cet égard, il peut être intéressant de s'inspirer de l'exemple canadien qui remonte quand même aux années 1920 !

M. Pierre-Louis Fagniez, après avoir souligné la qualité du travail accompli par le rapporteur, a souhaité livrer certaines réflexions liées à son expérience tirée du suivi de la loi de programme pour la recherche, loi elle-même pour partie issue du rapport établi par la mission sur la recherche publique et privée en France face au défi international présidée par M. Jean-Pierre Door.

Il faut en effet se rappeler que nombre de chercheurs n'ont jamais eu besoin d'évaluation. Ainsi, la France détient la première place mondiale en matière de recherche mathématique : or les mathématiciens n'ont pas besoin d'une évaluation spécifique, car l'évaluation fait partie de leur culture et de leur vie.

L'agence d'évaluation telle qu'elle a été conçue était cependant nécessaire car chacun n'est pas mathématicien et certains secteurs de la recherche doivent être évalués. C'est une « grosse boutique », compétente en matière de recherche mais également – conformément au souhait du Sénat qui a inséré cette mention dans le projet de loi de programme pour la recherche – en matière d'enseignement supérieur. Et il est vrai que ce dernier domaine pose un certain nombre de difficultés. À cet égard, il serait intéressant de connaître la position du rapporteur, qui semble avoir plus centré ses auditions sur le thème de la recherche que sur celui de l'enseignement supérieur.

M. Jean-Pierre Door a salué tant le travail du rapporteur que le budget, conséquence positive de l'adoption de la loi de programme pour la recherche, elle-même conforme à un certain nombre des préconisations de la mission qu'il a présidée sur ce thème.

Le présent budget confirme l'effort du gouvernement en matière d'emplois universitaires, notamment avec le recrutement de 1000 enseignants-chercheurs. Il faut aussi souligner les mesures positives prises en faveur des carrières des chercheurs, notamment les plus jeunes. L'institution d'une agence consacrée à la recherche, projet pourtant par le passé parfois décrié, est un succès ; sa création répondait donc à un réel besoin.

Par ailleurs, la revalorisation de la recherche privée est une nécessité. Faut-il aller plus loin dans l'attribution du crédit impôt-recherche (CIR) au profit des entreprises privées ? En tout état de cause, on peut en cette matière s'inspirer d'un certain nombre d'exemples étrangers, à l'image des expériences scandinaves, allemandes ou de certains pays émergents.

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

– Concernant la question des libéralités, la responsabilité de l'employeur est essentielle, mais l'État doit aussi donner l'exemple. En outre, il faut se rappeler l'effort non négligeable, à hauteur de deux millions d'euros, réalisé il y a deux ans lorsque M. François d'Aubert était en charge de ce dossier au gouvernement. Enfin, il convient de rester vigilant à l'égard des positions prises dans ce domaine tant par les différentes associations que par le ministère des affaires étrangères.

– L'AERES ne doit à l'évidence être ni une « usine à gaz » ni le produit d'un quelconque soviétisme. Elle devrait plutôt suivre l'exemple de l'ANR, dont la structure administrative ne comprend que vingt-six emplois équivalents temps plein et dont le budget de fonctionnement ne représente que 0,6 % de son budget total, très loin de la « grosse machine » administrative qu'est la National Science Foundation (NSF) américaine. Pour cela, l'agence devra utiliser la faculté qui lui est donnée de procéder à des délégations lorsque les circonstances le permettent.

– S'agissant du crédit impôt-recherche (CIR), il faut rappeler que son montant est déjà supérieur à 1,5 milliard d'euros. De plus, de 2005 à 2007, c'est environ 300 millions d'euros supplémentaires par an qui ont abondé le dispositif. Sur cette question, un rapport doit être rendu public très prochainement et il est prudent d'en attendre les conclusions. Il est vrai toutefois que certaines entreprises, telle qu'EADS jugent le dispositif trop contraignant, tout en l'utilisant, et que d'autres, telles que Nestlé Waters, qui gère un centre mondial d'études sur l'eau implanté à Vittel, y font très peu appel. L'augmentation de la part de l'initiative privée dans la recherche est cependant le seul moyen d'atteindre l'objectif européen des « 3 % du PIB » qui se décompose de la façon suivante : 1 % au profit de la recherche publique (on atteint aujourd'hui 0,98 %) et 2 % en faveur de la recherche privée. Or les entreprises françaises ne contribuent actuellement à l'effort de recherche que pour 1,14 % du PIB. Toutefois, avant de mettre en place de nouveaux dispositifs incitatifs en faveur de l'initiative privée de recherche, il convient là aussi d'attendre la publication du rapport précité.

– En aucun cas, il n'est question de « fliquer » les organismes de recherche. Le principe de l'évaluation par la nouvelle agence se veut transparent. En particulier, le principe du contradictoire sera respecté. L'action de l'agence doit être incontestable et incontestée. L'objectif est de dépenser ni plus ni moins mais de dépenser mieux.

– La question du champ d'application de l'évaluation par l'agence (universités, enseignants chercheurs, etc.) est importante. Elle va de pair avec celle des marges disponibles, sur un budget de 5 à 6 millions d'euros et compte tenu de la présence d'une cinquantaine de personnels, ainsi qu'avec celle de la mise en œuvre des procédures : il faudra en effet déterminer dans quelle mesure l'agence intervient directement ou par délégation, et ce conformément à la loi. À cet égard, la rédaction du décret d'application sera particulièrement importante.

– Il est vrai qu'il convient de saluer la mise en place de l'ANR dont le succès est tel qu'elle s'impose désormais comme un label de qualité, les chercheurs eux-mêmes étant fiers de pouvoir affirmer avoir leur projet sélectionné par l'agence.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption des crédits pour 2007 de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Informations relatives à la Commission

La commission a désigné :

– **M. Jean-Marie Geveaux**, rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant diverses dispositions relatives aux arbitres – n° 3190.

– **M. Patrick Bloche**, rapporteur sur 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.

La commission a désigné **M. Jean-Michel Dubernard**, rapporteur pour avis sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la prévention de la délinquance – n° 3338.

La commission a désigné les membres de la mission d'information sur les conditions de transfert des joueurs professionnels de football et le rôle des agents sportifs :

– M. Dominique Juillot, président-rapporteur (UMP)

– M. Edouard Courtial (UMP)

– M. Bernard Depierre (UMP)

– M. Jean-Marie Geveaux (UMP)

– M. Gaëtan Gorce (Soc.)

– M. Denis Jacquat (UMP)

– M. Céleste Lett (UMP)

– M. Henri Nayrou (Soc.)

– M. Alain Néri (Soc.)

– *UDF (Non désigné)*

– *CR (Non désigné)*

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

Mardi 24 octobre 2006

Présidence de M. Patrick Ollier, Président

La Commission a entendu **M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire, sur les crédits de son ministère pour 2007.**

Le président Patrick Ollier a souhaité la bienvenue à M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, et souligné que le budget présenté cette année pour l'aménagement du territoire revêtait une importance particulière car étant à la charnière de deux programmations.

La génération actuelle des contrats de plan État-régions (CPER) pourra en effet être clôturée au 31 décembre 2006, grâce à l'effort exceptionnel consenti cette année en matière de transports par l'intermédiaire de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). On ne peut qu'approuver cette décision d'éviter un « décrochage » par rapport au rythme prévu pour la politique régionale européenne, ces deux réflexions stratégiques ne devant pas être déconnectées. Qui plus est, le Gouvernement a pris des engagements forts, gravés dans le marbre de la loi, pour que le financement des opérations situées sur des routes transférées soit assuré jusqu'à leur achèvement, quand bien même celui-ci interviendrait après la fin de l'année.

Après avoir demandé au ministre de dresser un bref bilan de l'exécution des CPER, **le Président Patrick Ollier** a souhaité avoir des précisions sur le périmètre envisagé pour les futurs contrats de projet, ainsi que l'état d'avancement des négociations. Au-delà du recentrage nécessaire pour éviter le saupoudrage des crédits et les effets d'affichage, quelles sont les mesures envisagées pour remédier aux défauts des contrats des précédentes générations ? Les procédures seront-elles simplifiées ? Y aura-t-il un suivi informatique performant et opérationnel ?

Le Président Patrick Ollier a également évoqué la nouvelle programmation de fonds structurels qui allait débiter le 1^{er} janvier 2007 et félicité le ministre d'avoir obtenu le maintien d'un objectif 2 conséquent, qui permettra à la France métropolitaine de bénéficier de près de 12 milliards d'euros sur la période 2007-2013. Cependant, l'absence de zonage et la réorientation de 75 % des fonds de cet objectif vers l'innovation permettront-ils de continuer à soutenir des territoires souffrant d'handicaps structurels ? Les infrastructures de transport pourront-elles être cofinancées par les nouveaux fonds européens ?

Enfin, quels sont le contenu et les finalités du projet de loi relatif à l'expérimentation des transferts de gestion aux collectivités locales, présenté en conseil des ministres la semaine dernière ?

M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a indiqué qu'aménagement et compétitivité étaient deux termes désormais liés et que la fusion de la Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR), créée sous l'impulsion du Général de Gaulle et d'Olivier Guichard en 1963, avec la Mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME) au sein de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) était là pour souligner cette ambition nouvelle au service des territoires. Pour autant, donner à l'aménagement du territoire une nouvelle dimension économique et industrielle basée sur la compétitivité ne veut pas dire qu'il faille soutenir les territoires les plus riches en créant une compétition entre les territoires : il s'agit seulement de répondre aux talents et de donner, même aux territoires les plus pauvres, la possibilité de mettre en valeur leurs compétences et leur savoir-faire, en leur donnant ainsi les moyens de devenir compétitifs. Le ministre délégué a déclaré ainsi répondre au volontarisme qui s'est exprimé au cours des 18 derniers mois lors de ses déplacements dans plus de 80 départements et vouloir appuyer hommes et femmes dans leurs projets de développement.

Les quatre grands chantiers ouverts au début de l'année 2006 ont été menés à bien.

66 pôles de compétitivité ont été labellisés, dont certains de niveau mondial. Leur montée en puissance au cours de 2007 et 2008 va permettre à la France de rattraper son retard en matière d'innovation, notamment dans

le domaine des énergies renouvelables. Depuis juillet 2005, l'État et les agences ont consacré 540 millions d'euros à ces pôles. Sur la vingtaine ayant annoncé un objectif chiffré en terme d'emplois, 65 000 créations sont attendues sur trois ans.

La mise en place de 176 pôles d'excellence rurale permettra d'injecter 607 millions d'euros dans les territoires ruraux, assurant le maintien de 25 000 emplois et la création d'environ 7 000 autres. Une deuxième vague de labellisation interviendra le 15 décembre 2006.

La défense des intérêts français à Bruxelles a donné un résultat inespéré eu égard au nouveau paysage communautaire. Ce sont plus de 14 milliards d'euros (en euros courants) que l'Union Européenne mettra à disposition du développement des territoires français entre 2007 et 2013. Le résultat est également très bon en ce qui concerne les aides publiques à finalité régionale, qui conditionnent notamment le zonage PAT.

L'accompagnement des mutations économiques s'est traduit par la création, au sein de la DIACT, d'une cellule d'accompagnement de onze personnes, dont les compétences sont ainsi mises au service des territoires.

Tels sont les résultats de l'action du ministère en 2006.

La politique d'aménagement du territoire que le gouvernement entend mener en 2007 s'attache à détecter et à mettre en valeur les atouts de chacun des territoires. Elle répond également à une volonté de solidarité nationale en faveur des territoires les plus en difficulté.

Il s'agit d'encourager en premier lieu les acteurs les plus dynamiques à renforcer leurs stratégies de développement et de recherche, à développer leurs points forts et leurs complémentarités, afin d'ouvrir de nouvelles perspectives de croissance et d'emploi. Les pôles de compétitivité sont à cet égard des instruments essentiels et de nouveaux dossiers sont à l'étude. Les synergies seront renforcées par une mise en réseau des pôles relevant d'une même thématique, afin d'éviter des situations de concurrence. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2007 a supprimé le dispositif d'exonération de charges sociales, qui n'était pas adapté aux attentes des chefs d'entreprise, en le transformant en une bonification des aides accordées aux PME dans le périmètre des pôles. La prime d'aménagement du territoire (PAT) sera quant à elle concentrée sur les projets internationalement mobiles et sur les PME industrielles à des étapes clefs de leur développement.

Cette première orientation est complétée par une politique active de cohésion économique et sociale. Les pôles d'excellence rurale sont des outils qui permettront aux territoires ruraux de valoriser leurs atouts propres et de renforcer leur attractivité. Dans cette perspective et compte tenu du nombre important de dossiers reçus de qualité, le ministre délégué a annoncé avoir convaincu le Premier ministre de porter à 200, au lieu de 120, le nombre de projets pouvant être retenus au titre de la deuxième vague de l'appel à candidatures. Au total, ce sont ainsi près de 400 pôles qui devraient être labellisés.

Pour aider les territoires qui cumulent les handicaps structurels ou qui se trouvent confrontés à des situations de crise économique, trente contrats de site sont en cours, d'autres sont en préparation. Les résultats sont encourageants : ils ont en effet permis la création de dynamiques régionales, un nombre important de créations d'emplois, des taux de reclassement élevés, et redonné espoir aux territoires, aux salariés et à leurs familles. Parmi les dossiers les plus emblématiques figurent les reconversions consécutives à la fermeture des sites de Stéphane Kélian-Charles Jourdan à Romans-sur-Isère, de Matra à Romorantin et de Kodak à Chalon-sur-Saône.

De la même façon, il s'agit de mettre en place une stratégie de développement de l'activité économique et de l'emploi dans les quartiers urbains sensibles. Si les banlieues ne figuraient pas traditionnellement dans les politiques d'aménagement du territoire en raison de l'existence de la politique de la ville, il n'est pas anormal de s'intéresser aux centres urbains si l'on veut arriver à un traitement équitable sur l'ensemble du territoire. Dans cette perspective, le ministre délégué a annoncé le lancement avec le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement d'un appel à projets permettant l'utilisation des fonds européens pour le développement urbain, qui s'adresse aux agglomérations ou aux villes bénéficiant d'un contrat urbain de cohésion sociale. Seront notamment soutenues les actions favorisant le développement de l'activité économique et de l'emploi, le désenclavement, la mixité sociale.

Il faut enfin mener une vigoureuse politique d'aménagement numérique du territoire, afin d'offrir à tous les Français l'accès au téléphone mobile, à l'Internet à haut débit et à la télévision numérique terrestre (TNT). S'agissant de la téléphonie mobile, la totalité du territoire devra être couverte d'ici à la fin de 2007. Sur les 3 000 communes recensées en zone blanche par le plan de rattrapage, seules 1 300 ne seront pas encore

couvertes au 31 décembre prochain et les réunions régulières avec les opérateurs laissent présager que l'objectif fixé sera atteint.

S'agissant de l'Internet à haut débit, 95 % de la population est actuellement couverte et les mesures nécessaires seront prises pour couvrir les 3 500 communes qui restent hors de portée de l'ADSL et pour soutenir les projets des collectivités. Pour les communes les plus isolées, un plan doté de 10 millions d'euros a été créé, qui permettra d'attribuer à chacune d'elles une aide pouvant aller jusqu'à 8 000 euros sur un coût estimé de 10 000 euros par opération. L'objectif des 100 % devrait donc être atteint également à la fin de 2007.

S'agissant de la TNT, à laquelle 15 % des foyers avaient accès en juin 2005, c'est désormais, grâce aux 24 émetteurs mis en service la semaine dernière, 65 % de la population qui a accès aux 18 chaînes gratuites. La proportion passera à 80 % en février ; il aura fallu pour cela équiper 115 émetteurs. Pour arriver à 100 %, il faudrait 800 à 1 000 émetteurs supplémentaires, ce qui prendrait trois à quatre ans. C'est pourquoi le Gouvernement recherche un accord avec les opérateurs en vue d'offrir à ceux qui n'auront pas accès à la TNT un bouquet satellitaire gratuit, accessible sans abonnement, moyennant un boîtier d'un coût d'une cinquantaine d'euros, en vertu du principe : à redevance égale, service égal.

En 2007, la France sera, au sein de l'Union européenne, le pays le mieux équipé pour l'accès au numérique. Le projet du ministre de la culture et de la communication d'abandonner définitivement l'analogique pour le numérique d'ici à 2011 pourra ainsi être réalisé, et des fréquences supplémentaires récupérées pour la haute définition. Les exigences des usagers seront en effet de plus en plus grandes, et consisteront notamment, dans un avenir pas si lointain, à pouvoir accéder aux mêmes services sur son ordinateur, son téléviseur et son téléphone mobile.

La grande négociation des contrats de projets, qui a commencé dès le mois de mars 2007, approche de sa conclusion. Le périmètre de ces contrats est plus restreint que celui des anciens CPER et rompt avec la « logique d'enveloppe » qui caractérisait ces derniers : ils se concentrent en effet sur des projets dont la maturité permet de garantir la réalisation dans les délais prévus et dont l'effet de levier sur le développement local est avéré. Il est ainsi répondu au souhait du président Patrick Ollier d'éviter le saupoudrage des crédits, ainsi qu'aux critiques de la Cour des comptes à l'encontre des CPER – cela faisait vingt ans, en effet, qu'il y avait des contrats de plan sans plan !

Trois thématiques prioritaires ont été retenues, en cohérence avec les objectifs stratégiques de l'Union Européenne : compétitivité et attractivité des territoires ; développement durable et protection des ressources naturelles ; cohésion sociale et territoriale.

Dans un souci d'efficacité, ces contrats peuvent comporter des volets interrégionaux pour assurer la coordination et la cohérence des opérations. Ces contrats comportent en outre un volet territorial afin de mieux prendre en compte les problématiques locales, regroupées en six thèmes complémentaires aux objectifs du contrat principal.

Sur sept ans, 10,56 milliards d'euros seront mis au service des territoires, soit 1,5 milliard par an, c'est-à-dire 200 millions de plus, à périmètre constant, qu'en 2000-2006. Cette enveloppe n'est toutefois pas figée, et le Premier ministre a récemment annoncé sa volonté d'ouvrir le champ de la négociation. S'il y a de bons projets, prêts à démarrer et créateurs d'emplois, le Gouvernement saura dégager – dans des limites naturellement raisonnables – les financements complémentaires qui s'avèreraient nécessaires. L'addition de ces moyens à ceux apportés par les collectivités et par l'Union européenne rendra possible la réalisation d'opérations majeures, indispensables au développement durable des territoires.

Il s'agit en premier lieu de la création de grands axes ferroviaires, fluviaux et maritimes pour le transport du fret et de l'équipement de plateformes multimodales, afin de faire face à la demande croissante de transports tout en réduisant de façon drastique les émissions de gaz à effet de serre. Les dotations consacrées aux transports collectifs et aux transports de fret passent de moins de 13 % du total des crédits entre 2000 et 2006 à plus de 24 % entre 2007 et 2013.

La deuxième priorité est de renforcer les capacités du pays en matière d'enseignement supérieur et de recherche, en créant les conditions de la valorisation et de l'exploitation, dans les délais les plus courts, de toutes les innovations produites par les universités et les laboratoires, publics ou privés. La part des constructions universitaires et des programmes de recherche passera de 15 à 25 % de l'enveloppe totale.

La troisième orientation concerne le renforcement du soutien aux projets urbains, dans une perspective de cohésion sociale. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui interviendra dans ces opérations, a programmé une enveloppe annuelle d'environ 500 millions d'euros, à laquelle s'ajouteront, en fonction de la nature des opérations, les crédits des politiques sectorielles. Des fonds européens pourront également être mobilisés au titre des appels à projets évoqués précédemment.

Le renforcement de la cohésion territoriale est indispensable et les crédits affectés aux volets territoriaux doivent servir à soutenir des projets qui ont cette finalité, tels que le développement numérique des territoires, l'accompagnement des initiatives innovantes dans le domaine des aides à la personne, la reconversion des structures hospitalières en établissements de moyen ou long séjour pour personnes âgées ou, encore l'adaptation des structures spécialisées pour les personnes handicapées.

Enfin, la situation financière des crédits gérés par le ministère a été assainie : la lancinante question de la dette du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui préoccupait nombre de parlementaires, sera résolue à compter de 2007 grâce à des dotations complémentaires d'un montant total de 124 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ouvertes en cours d'exécution pour 2006 et à une enveloppe de 300 millions d'euros inscrite au projet de loi de finances pour 2007.

M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis des programmes « Aménagement du territoire ; Interventions territoriales de l'État ; Information géographique et cartographique », a jugé réaliste, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, le budget consacré au programme « Aménagement du Territoire » : les crédits de paiement augmentent de 1,5 % pour atteindre 300,2 millions d'euros, les autorisations d'engagement sont ramenées à 317,5 millions, niveau compatible avec celui des crédits de paiement. Il s'est félicité de la confirmation qui vient d'être faite par le ministre de l'inscription en loi de finances rectificative de 100 millions d'euros en crédits de paiement pour résorber le passif du FNADT, qui viendront s'ajouter aux 24 millions déjà ouverts par décret d'avance en juillet dernier. L'annonce de cette décision va-t-elle permettre de reprendre l'engagement des opérations dans l'ensemble des régions où elles avaient été suspendues en raison de l'avis négatif du contrôleur financier ?

La stabilisation à 38 millions d'euros des crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT) s'inscrit quant à elle dans le cadre du nouveau régime européen des aides à finalité régionale, qui prévoit un zonage réduit de moitié, mais aussi certains assouplissements. Comment se présente à cet égard la nouvelle carte qui sera en vigueur l'an prochain ?

Conforme à l'exigence d'une gestion rigoureuse des deniers publics, le programme « Aménagement du territoire » met cependant en avant des priorités très fortes : les crédits de l'action « Attractivité et développement économique », qui financent les pôles de compétitivité, l'action de prospection des investissements étrangers menée par l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et l'accompagnement des mutations économiques, augmentent de 25 % en AE et de 15 % en CP. Le choix a été fait, en outre, de prolonger d'un an le volet territorial des contrats de plan, afin de ne pas casser la dynamique qui s'est mise en place et de ne pas pénaliser les nombreux contrats de pays qui viennent d'être signés.

Le projet de budget reflète aussi le passage d'une logique de guichet à une logique de projet, davantage tournée vers l'avenir. Le succès de l'appel à candidatures pour les pôles d'excellence en zone rurale a montré, s'il en était besoin, que l'innovation n'était pas le fait des seules zones urbaines ou industrielles. Quelles seront les modalités de financement de la nouvelle vague d'appel à projets ?

La résorption de la fracture numérique apparaît aussi comme une des priorités de la politique d'aménagement du territoire. Ce choix ne peut prêter à discussion, tant le développement des nouvelles technologies de l'information est crucial pour l'attractivité des territoires, le maintien des populations en zone rurale et l'accès aux services publics. Le Gouvernement a annoncé en juillet 2006 un plan de couverture en haut débit pour les zones rurales, doté de 10 millions d'euros, et qui permettra d'équiper l'école, la mairie ou le bourg-centre d'une commune, mais qu'en est-il des communes qui sont déjà partiellement couvertes ? Le fonds de soutien au déploiement du haut débit, créé en 2004 à partir de crédits fléchés du FEDER, est-il encore mobilisable, et sera-t-il reconduit compte tenu de la nouvelle programmation des fonds structurels ? Selon quelles modalités les communes pourront-elles avoir une connaissance précise de la couverture des zones blanches par les opérateurs Wimax et des échéances prévues pour l'installation de leurs équipements ?

M. Jacques Bobe, rapporteur pour avis du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (AUIP), a indiqué que les crédits de paiement de ce programme passaient de 90 millions d'euros en

2006 à 85 millions d'euros en 2007. Cette diminution de 5 % environ, qui porte essentiellement sur les crédits de fonctionnement de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, est atténuée par la perspective d'un abondement de fonds de concours à hauteur de 10 millions d'euros. De l'avis des acteurs du programme eux-mêmes, le budget est maîtrisé tout en préservant les priorités de l'État.

Ces crédits ne représentent toutefois qu'une partie de ceux concourant au programme. Si la direction générale a bien un rôle d'impulsion, les actions de l'État dans le domaine de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'ingénierie publique (AUIP) sont menées au quotidien par les services déconcentrés. Or, pour la deuxième année consécutive, les crédits des directions départementales de l'équipement (DDE) figurent au sein de la mission « Transports ».

Le projet annuel de performance joint au projet de loi de finances comporte néanmoins, à titre indicatif, une présentation récapitulative des crédits concourant au programme. Il y apparaît que ces crédits sont non pas de 85 millions d'euros, mais de 1,3 milliard, dont 1,2 milliard au titre des DDE. La Commission examine donc aujourd'hui 6,5 % des crédits consacrés à l'AUIP.

Il est d'ailleurs précisé que cette présentation correspond à l'état de la réflexion du ministère sur la ventilation des tâches de ses personnels entre programmes, et que « *l'exercice de comparaison au titre de l'analyse des coûts ne peut être optimale à ce stade* ». Autrement dit, le périmètre budgétaire du programme est toujours en construction.

La ventilation de crédits destinés à rémunérer des personnels qui concourent à plusieurs programmes est certainement une affaire délicate. S'agissant des DDE, il s'y ajoute aujourd'hui le transfert aux collectivités territoriales d'une partie du personnel. D'importants progrès de préfiguration ont été faits depuis l'an dernier. Reste qu'en l'état, le contrôle parlementaire sur ce programme ne peut être assuré de façon satisfaisante, pas plus que son pilotage administratif selon les règles de la LOLF. Le Gouvernement s'est engagé à ce que l'ensemble soit en ordre de marche pour la présentation du projet de loi de finances pour 2008. Le rapporteur pour avis en accepte l'augure, et souhaite instamment que le ministre lui confirme que tel sera bien le cas.

Plusieurs autres éléments méritent d'être soulignés.

En matière d'urbanisme, il s'agit d'abord de l'achèvement du réseau des agences d'urbanisme. Douze agences supplémentaires ont été créées, sur les quinze prévues en 2001 pour parachever le maillage existant. S'il en manque trois, c'est dû à des désaccords entre les acteurs locaux : les agences ayant pour objet d'être des instances de concertation, on ne saurait imposer leur création à ceux qui seront chargés de les faire vivre. Les crédits de l'État consacrés aux 49 agences existantes, qui représentent globalement un peu moins de 10 % de leur budget, restent donc stables.

Le nombre des documents d'urbanisme élaborés, et en particulier des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les directives territoriales d'aménagement (DTA), continue de progresser. Au début de 2006, il y avait 250 SCOT en cours de procédure, au lieu de 215 l'an dernier. Le taux de couverture des territoires urbains par des SCOT devrait être de 40 % en 2007 contre 36 % en 2005. Pour ceux de ces territoires qui comportent une façade littorale, le taux devrait être de 30 % en 2007 contre 12 % en 2005.

Cette situation, pour satisfaisante qu'elle soit, ne doit cependant pas masquer la difficulté du statut des SCOT par rapport aux autres documents, plans locaux d'urbanisme et plans de prévention des risques, notamment des risques d'inondation. Quelle est la réflexion du Gouvernement sur ce point ?

Le troisième élément concerne les grandes opérations d'urbanisme, au nombre de huit. En 2005, 13 524 emplois ont été créés à travers ces opérations, et 11 345 logements construits. Le succès est donc là.

La politique de création de pôles urbains est en cours de relance. Trois grandes opérations nouvelles sont prévues ou engagées en Île-de-France. Il faut s'en féliciter, car c'est l'expression d'une urbanisation à la fois volontaire et concertée.

En matière d'ingénierie publique, les services déconcentrés de l'État n'apportent plus de service gratuit, depuis le 1^{er} janvier 2006, qu'aux communes de moins de 10 000 habitants et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 20 000 habitants.

Par ailleurs, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) donne à l'État des instruments et des indicateurs de résultat pour mieux mettre en application les orientations décidées depuis plusieurs années :

limiter l'assistance gratuite à l'assistance technique au titre de la solidarité envers les petites communes, réorienter l'assistance subsistante vers l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

La réforme a donc un impact fort. Or, au 1^{er} janvier 2006, la moitié des communes de plus de 10 000 habitants confiaient encore leurs dossiers d'instruction aux services de l'État. Ce n'est qu'au-delà de 50 000 habitants que l'assistance de l'État devient marginale : 11 % seulement des villes y recourent.

De plus, non seulement les communes ou EPCI nouvellement exclus du champ d'assistance de l'État n'ont pas toujours, dans leurs services, les compétences nécessaires, mais encore, dans certaines zones, ils ne trouvent pas de prestataires capables d'accomplir les tâches autrefois accomplies par les DDE.

Pour réussir la transition, la Direction générale de l'urbanisme a donc entrepris deux types d'actions.

Le premier est d'organiser des formations pour les services municipaux. Il s'agit d'une tâche importante, d'autant qu'il faut aussi les former au nouveau droit des sols. La tâche actuellement entreprise dans ce domaine est la formation des formateurs. Le second est d'élaborer des typologies des territoires de façon d'une part à dégager les « grands territoires ruraux » où il n'y a pas de réelle alternative aux services offerts par les DDE et de l'autre de faire apparaître des corrélations entre types de territoires et types d'assistance demandée. Une fois cette typologie établie, l'administration pourra faire évoluer la composition du personnel des DDE en fonction de la typologie des demandes du territoire. Il est à noter que si cette politique permet de rationaliser l'effectif des DDE, il semble aussi qu'elle conduit à une hausse des qualifications demandées aux personnels de ces services. Des mesures sont-elles en voie d'être prises dans ce domaine ?

La réforme du droit des sols, qui a été largement présentée l'an dernier, a eu pour objet et pour effet la simplification de ce droit et la disparition d'un certain nombre de « nids à contentieux ». Elle devra cependant être mise en œuvre par des fonctionnaires territoriaux, dont certains n'instruisaient pas, jusqu'ici, de dossiers de permis de construire. Or, son entrée en vigueur est prévue pour juillet 2007, et le début de l'été est une période d'augmentation du nombre des demandes.

Ces observations étant faites, **M. Jacques Bobe, rapporteur pour avis**, considérant les progrès réalisés au cours de l'année 2006 dans la mise en œuvre des procédures et des orientations retenues dans la LOLF, a indiqué qu'il proposerait à la Commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme AUIP, tout en constatant que des étapes importantes, liées notamment à l'évolution des DDE, restent encore à accomplir durant l'année 2007.

M. Pierre Cohen, au nom du groupe socialiste, est revenu sur la distinction faite par le ministre délégué entre compétitivité et compétition. L'idée de créer une dynamique permettant de répondre à des besoins est intéressante mais la façon dont les différents dispositifs sont organisés montre qu'on organise en fait la compétition entre les régions. Le ministre a critiqué les anciens CPER, leur opposant les nouveaux « contrats de projets », mais en lançant en même temps les contrats de projet, les contrats d'agglomération, les pôles de compétitivité, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur, les contrats urbains et de cohésion sociale, les pôles d'excellence rurale, sans qu'il y ait aucune cohérence ni complémentarité entre ces dispositifs, l'État fait la preuve qu'il n'a pas de stratégie nationale cohérente, qu'il ne joue plus son rôle de péréquation et de redistribution. Les régions l'ont d'ailleurs bien compris, qui rechignent à signer des contrats dont les orientations sont entièrement définies par l'État.

Les pôles de compétitivité se justifieraient davantage s'ils étaient moins nombreux, mais le Gouvernement a préféré faire plaisir à tout le monde, de sorte qu'ils sont plus de soixante, au risque de favoriser les effets d'aubaine. C'est le cas, par exemple, du pôle aéronautique et spatial de l'agglomération toulousaine, l'Euro Space Valley, auquel l'État n'a fait que donner son label – label à ce point dévalorisé, d'ailleurs, qu'il a fallu créer l'appellation, plus prestigieuse, de « pôle d'excellence international ».

Le gouvernement a également mis en avant la notion de services au public au détriment de celle, plus traditionnelle, de service public. Or, la remise en cause de ce dernier ne peut qu'affaiblir la capacité de survie des territoires.

Enfin, la nouvelle étape de la décentralisation engagée par le Gouvernement se révèle un fiasco. Le transfert à marche forcée de compétences non accompagnées des moyens correspondants a grippé la dynamique des territoires, qu'il s'agisse des départements ou des régions, sauf dans les domaines, comme le numérique, où le marché permet de répondre à la demande.

M. Jean-Marie Binetruy, au nom du groupe UMP, a souligné que la politique des territoires répond à des besoins qui évoluent, et doit donc s'adapter en permanence. Elle s'attache à détecter, à mettre en valeur et à soutenir les atouts de chaque territoire, en faisant du « sur mesure ». Elle répond aussi à une volonté de solidarité nationale en faveur des territoires les plus en difficultés, parce qu'isolés ou en crise industrielle.

Depuis 2002, le Gouvernement et la majorité se sont efforcés de mettre en place une politique ciblée et lisible. À la différence du gouvernement de M. Lionel Jospin, qui tendait à privilégier le seul développement urbain, il a construit une politique globale et durable, impliquant non seulement les zones urbaines en difficulté mais aussi les zones rurales. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), les transports, les services publics sont les axes forts de cette politique.

Les crédits consacrés à l'aménagement du territoire figurent au sein de la mission interministérielle « Politique des territoires », dotée de 612 millions d'euros en CP, mais il faut également tenir compte des exonérations sociales et fiscales liées à cette politique, pour un montant total de 879 millions d'euros, et des apports financiers européens, à hauteur de 12,7 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

Les contrats de projets, qui succéderont aux contrats de plan à compter du 1^{er} janvier 2007, reposent sur un partenariat stratégique entre l'État et les régions, autour de grands projets d'aménagement. Ils représentent, pour la période 2007-2013, un engagement financier de 10,5 milliards d'euros. Il est cependant regrettable que certains conseils régionaux aient tendance à avoir une approche partisane dans les négociations, faisant campagne sur le thème mensonger du « désengagement de l'État ».

La politique des pôles – pôles de compétitivité et pôles d'excellence rurale – permettra la création, à terme, de 250 000 à 300 000 emplois. La deuxième vague de l'appel à projet des pôles d'excellence rurale permettra de retenir 200 dossiers supplémentaires, s'ajoutant aux 176 pôles actuellement labellisés. Cette politique dynamique, ciblée sur l'innovation et la qualité, s'appuie également sur la PAT, levier puissant au service des territoires.

L'adaptation de l'offre de services en milieu rural, qui concerne quelque 10 millions d'habitants, reste un élément essentiel de la dynamique territoriale.

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a mis en place un ensemble de mesures pragmatiques, précises et concrètes, en matière d'organisation des services publics et de l'offre de soins. La Charte sur l'organisation de l'offre de services publics en milieu rural, signée le 23 juin 2006, a pour objectif de réduire les inégalités d'accès et de garantir une offre mieux répartie sur le territoire. Il faut également saluer l'effort soutenu depuis 2002 pour l'amélioration de la couverture du territoire en accès au haut débit et à la couverture des zones blanches en téléphonie mobile ; cet effort répond à une attente forte des citoyens et des entreprises, et constitue un facteur de compétitivité pour les territoires, notamment ruraux.

Depuis 2002, les moyens budgétaires consacrés à la politique de la ville ont progressé de manière constante, pour atteindre en 2006 un niveau inégalé. 2007 sera une nouvelle année record, avec un effort de l'État en faveur des quartiers en difficulté estimé à 3,7 milliards d'euros, hors intervention des fonds européens.

Il faut enfin souligner la force du message véhiculé par la nouvelle dénomination de la DATAR, devenue DIACT, affirmant la volonté de mener une politique des territoires fondée sur la compétitivité et le dynamisme des territoires plutôt que sur l'assistance. Il convient aussi de saluer l'engagement dynamique du ministre délégué en faveur des territoires ruraux, manifesté encore lors de l'inauguration du pôle d'excellence rurale de Levier, dans le Doubs. C'est avec conviction et confiance que le groupe UMP soutiendra ce budget.

M. André Chassaigne, au nom du groupe communiste et républicain, a estimé que le jugement à porter sur les crédits de la mission « Politique des territoires » dépendait largement de la philosophie que l'on adoptait. Si l'on fait le choix, comme le gouvernement, de s'appuyer sur les talents et le mérite et de n'apporter son aide qu'à ceux des territoires qui sont pourvus de potentialités de développement, alors ce budget et la politique qu'il sous-tend peuvent être approuvés.

Ainsi, les pôles de compétitivité reposent sur l'idée, défendue depuis plusieurs années, de créer des carrefours entre l'université, la recherche, l'industrie et les collectivités, et lorsque les projets sont mûrs, les chances de succès sont bonnes. Quant aux pôles d'excellence rurale, sans doute permettent-ils de mettre en œuvre des projets partagés, par exemple dans le domaine de la forêt, du développement culturel ou des services. Mais les uns comme les autres supposent que l'on juge normal de prendre appui sur les inégalités de départ –

ces mêmes inégalités qui font que la moitié des enfants de pères non diplômés ont un an de retard en fin de CM2.

Il est permis, cependant, d'avoir une autre conception de la République, une conception non pas ancienne ou archaïque, mais consistant à dire qu'il faut penser aussi aux territoires défavorisés, et ne pas se contenter d'aider ceux qui ont la chance de pouvoir s'appuyer sur un dynamisme local, car le risque est grand de voir le fossé se creuser entre les territoires capables de s'en sortir et ceux qui sont voués à la désertification. Tel contrat de territoire permettra certes, çà et là, par exemple, d'innover et de rebondir à telle ou telle activité menacée, comme la coutellerie, mais le remède n'est pas à la mesure des milliers de suppressions d'emplois liées aux conséquences de la libéralisation et de la dérégulation effrénées, ou des pratiques des donneurs d'ordre qui étranglent leurs sous-traitants. En fin de compte, ces contrats de territoire sont plutôt des pansements que de vraies réponses aux problèmes de fond.

S'agissant, par exemple, de la téléphonie mobile, il faut rappeler que ce sont les collectivités territoriales, et en particulier les conseils généraux, qui s'emploient à combler les vides. Il ne faut pas non plus oublier les difficultés constatées dans le domaine du téléphone fixe, dont les opérateurs - privés ou privatisés - ne sont plus à même de maintenir un service de qualité en zone rurale : cet été, en Auvergne, des hameaux sont restés privés d'accès au réseau pendant un mois, les opérateurs faisant appel à des sous-traitants connaissant mal le territoire. À la Poste, le service universel du « J + 1 » n'est plus rendu dans certains endroits où le départ du courrier précède désormais le retour des facteurs, ce qui peut poser des problèmes terribles aux petites entreprises.

Enfin, l'aménagement rural, censé être le deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC), en est fait le parent pauvre. Certaines collectivités ont de plus en plus de difficultés à accéder à des aides au développement depuis que le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA) a disparu.

M. François Sauvadet, au nom du groupe UDF, s'est d'abord enquis du processus de zonage de la PAT.

Abordant les pôles d'excellence rurale, qui s'appuient sur un partenariat public-privé intéressant, il a estimé que porter leur nombre de 176 à quelque 400 était une bonne idée, mais a demandé un bilan des conditions dans lesquelles les financements sont mobilisés et les pôles accompagnés dans leur montée en puissance. La même question, essentielle à la mise en place d'une véritable culture de l'évaluation, vaut pour les 66 pôles de compétitivité.

Quel est par ailleurs le bilan des investissements étrangers en France ? Qu'en est-il de leur localisation géographique ? Une réflexion est-elle engagée pour les réorienter sur les territoires qui en ont le plus besoin ?

S'agissant des contrats de projets, il convient de progresser plus vite, car si l'État a fixé quelques grandes orientations, il semble que les négociations avec les régions soient difficiles. En tout état de cause, il est important pour les collectivités locales qu'il n'y ait pas de trous dans le financement des politiques en cours et que certains projets ne soient pas interrompus.

Par ailleurs, les collectivités ont besoin de compétences en ingénierie, car certains projets sont difficiles à monter. Il serait bon que l'État fasse un effort en ce sens. D'une façon générale, il existe un problème de mise à disposition des compétences des fonctionnaires en milieu rural, ceux-ci ressentant trop souvent leur affectation en zone rurale comme un « purgatoire ». Il ne doit pas y avoir de postes non pourvus, faute de volontaires.

S'agissant de la récente signature d'une charte des services publics, un diagnostic serait nécessaire sur les conditions dans lesquels les opérateurs modernisent leur organisation et assurent une présence territoriale. Il est souvent impossible de répondre le jour même à un courrier urgent, lorsque celui-ci arrive trop tard dans la journée. Le Parlement doit débattre du contenu même des objectifs assignés aux entreprises assumant des missions de service public.

Enfin, la détermination du Gouvernement à réduire la fracture numérique, enjeu majeur pour les territoires, est indubitable, mais on ne peut en dire autant de la capacité des opérateurs à respecter l'échéance du 31 décembre 2007, notamment pour la deuxième phase du plan relatif à la téléphonie mobile. Pour le haut débit, les choses se sont singulièrement compliquées, dans la mesure où les collectivités doivent lancer des appels d'offres pour constater la défaillance des opérateurs. Au-delà du coût d'investissement initial, pour lequel le gouvernement a annoncé un effort de l'État à hauteur de 10 millions d'euros, se pose la question de la propriété et de l'entretien des réseaux par les collectivités territoriales.

M. François Brottes a d'abord salué la performance du ministre délégué, qui a présenté avec enthousiasme un budget en diminution.

Le problème central est celui du rôle que s'assigne l'État, dans un contexte marqué par une décentralisation menée aux forceps, par la suppression d'effectifs de fonctionnaires, par la remise en cause des services publics, par la disparition annoncée des fonds structurels européens. Passer, comme l'a dit le rapporteur Jacques Le Nay, « d'une logique de guichet à une logique de projets », est une formule séduisante et que l'on peut comprendre, mais encore faut-il avoir les capacités pour pouvoir présenter des projets.

Le fait que l'État distingue entre les territoires riches en « talents » et les autres pose problème : où sont les politiques structurantes ? Où est le « schéma national » que défendait le président Patrick Ollier sous la législature précédente, lorsqu'il était dans l'opposition ? Ce ne sont pas 400 pôles d'excellence rurale et 66 pôles de compétitivité qui font un tel schéma. Que doit garantir l'État aux communes et à leurs habitants dans le contexte actuel ? L'enthousiasme et le volontarisme risquent fort de ne pas suffire pour donner au territoire français une véritable ossature.

M. Michel Roumegoux s'est réjoui de la mise en place des pôles d'excellence rurale, qui a permis de faire disparaître la crainte d'une concentration des moyens financiers et de l'activité dans les agglomérations avec les pôles de compétitivité. Il a remarqué par ailleurs que les élus qui s'inquiétaient du risque de saupoudrage étaient paradoxalement les premiers à demander la labellisation de nouveaux pôles. Il a demandé à cet égard au ministre s'il était envisagé d'agréer un nouveau pôle agro-alimentaire dans la région de Toulouse.

Les pôles d'excellence rurale sont une chance pour les petits pays, qui sont mal soutenus par les départements ou les régions. Est-il vrai qu'il est question de réduire les montants affectés à chaque projet, compte tenu du nombre supérieur de pôles labellisés par rapport aux orientations initiales ? Mieux vaudrait créer un peu moins de pôles, mais leur consacrer plus de moyens. En tout état de cause, il ne faut pas revenir sur les engagements prévus pour chaque projet.

S'agissant de la fracture numérique, la région de M. André Chassaigne n'est pas la seule où des communes rurales sont restées jusqu'à six semaines sans téléphone fixe, ce qui a rendu la vie particulièrement difficile aux personnes âgées isolées. La téléphonie mobile ne peut pallier une telle défaillance dans la mesure où il existe encore des zones non couvertes.

Quant à la télévision, certains territoires qui avaient fait le choix, il y a vingt ans, de la « boucle locale », se trouvent aujourd'hui confrontés à l'obsolescence du câble et à la difficulté de trouver des pièces de rechange pour l'entretien du réseau, au point d'être privés d'image un cinquième du temps.

M. Léonce Deprez a félicité le ministre pour sa politique volontariste et s'est félicité du chemin parcouru depuis le lancement de la politique d'aménagement du territoire par Olivier Guichard. Certains territoires sont en crise du fait du déclin des industries, notamment dans le Nord-Pas-de-Calais. Les contrats de site sont un outil intéressant, mais le ministère est-il décidé à mettre les moyens nécessaires, pour que, par exemple, sur la Côte d'Opale, une plateforme logistique prenne le relais d'une usine papetière ayant fermé ?

La nouvelle dimension liée à la compétitivité des territoires permet-elle par ailleurs de prendre en compte l'ambition d'un port de plaisance ?

Quant aux pôles d'excellence ruraux, ils requièrent de la créativité, et non pas seulement des emplois administratifs. L'État est-il prêt à financer l'ingénierie nécessaire ?

M. Michel Vergnier a donné acte au ministre délégué de son amour pour les territoires ruraux, mais a dit douter que le budget lui donne les moyens de ses ambitions.

La quasi-totalité du territoire devrait avoir bientôt accès au haut débit, grâce à des délégations de service public telles celle mise en place dans le Limousin avec le projet « *Dorsal* ». Mais les choses se compliquent un peu pour le syndicat mixte lorsqu'il fait les avances de fonds pour l'État en raison du retard pris dans l'exécution des contrats de plan, que le FEDER n'est versé que sur facture acquittée, et qu'un emprunt s'avère donc nécessaire.

Le service public est une question qui requiert une certaine transversalité. Dans le domaine hospitalier, par exemple, la tarification à l'activité pénalise des maternités qui ne font que 500 à 600 accouchements par an mais que l'on ne peut fermer, en raison de l'absence d'autre établissement à plusieurs dizaines de kilomètres à la ronde. En pareil cas, l'application d'un coefficient correcteur s'avérerait nécessaire.

Pour éviter que la compétitivité des territoires ne se transforme en compétition entre les territoires, il faut s'orienter vers une péréquation renforcée. N'est-il pas normal que « *les Hauts-de-Seine aident la Creuse* », comme l'a déclaré récemment Nicolas Sarkozy au Monde ?

Enfin, on oublie trop souvent que les NTIC permettent de transférer certaines activités non pas simplement de Paris à Lyon ou à Toulouse, mais aussi de Lyon ou de Toulouse à la campagne.

M. Jean Proriol a évoqué la négociation en cours sur les contrats de projets. Le président du conseil régional d'Auvergne a posé, hier, en séance plénière, deux préalables à la conclusion d'un accord avec le préfet : que l'État mette la moitié des fonds, et non pas seulement 40 %, et que le volet territorial soit signé en même temps que le contrat lui-même. Quelle est la position du Gouvernement sur ces deux points, qui risquent d'être source de blocages ?

M. Robert Lecou a approuvé la politique de réduction de la fracture numérique, car les territoires ne se développeront pas s'ils n'ont pas accès à la téléphonie mobile, au haut débit et à la TNT. Il s'est demandé, à l'instar de M. François Sauvadet, si l'objectif d'une couverture à 100 % serait bien atteint à la fin de 2007, et a encouragé le Gouvernement à faire pression sur les opérateurs.

La politique des pôles est également une bonne politique, et la création de 200 nouveaux pôles d'excellence rurale est un signal fort de solidarité. Dans le Lodévois, la COGEMA, entreprise publique, a exploité jusqu'en 1997 une mine d'uranium où travaillaient quelque 1 500 salariés. En 1996, le gouvernement de M. Alain Juppé a lancé un plan de développement économique du Lodévois, mis en sommeil en 1998 par le gouvernement de M. Lionel Jospin, avant de redémarrer en 2002. Ce site sinistré, à moins d'un kilomètre d'un carrefour autoroutier, constitue un bon exemple de ces territoires qui vont de l'avant malgré les difficultés.

Le président Patrick Ollier a jugé que la politique du Gouvernement était une bonne politique, visant à combler les lacunes dont souffrent certains territoires. La précédente majorité ayant supprimé le schéma national d'aménagement du territoire, il a bien fallu que le Gouvernement remaille le territoire, grâce aux pôles d'excellence rurale et aux pôles de compétitivité.

En réponse aux intervenants, **M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire**, a estimé qu'il n'était pas possible d'affirmer que la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement reposait sur un choix philosophique ou idéologique : elle tend en vérité vers un seul but, la solidarité entre les territoires. Il ne s'agit pas d'aider les seuls territoires compétitifs, mais de faire en sorte que même les territoires les plus fragiles puissent devenir compétitifs. Si l'on veut renverser le cours des choses, il faut sortir de l'égalitarisme qui a prévalu sous la précédente majorité, pour tendre vers l'équité, laquelle consiste à apporter plus à ceux qui ont le moins.

Un opérateur privé intervenant de préférence dans des zones rentables, c'est à l'État qu'il revient de compenser les inégalités territoriales, afin que chaque citoyen, où qu'il se trouve, bénéficie des mêmes prestations. Sous la précédente législature, Mme Dominique Voynet, alors ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire, avait fait le choix de mettre en place des schémas sectoriels nationaux, ce qui revenait à imposer d'en haut un modèle unique à toute la France, urbaine et rurale, favorisée et défavorisée. Telle n'est pas la philosophie de l'actuel gouvernement : la France est diverse, variée, et la situation doit s'apprécier territoire par territoire, quitte à tenter des expériences et à modifier des dispositifs, lorsque ceux-ci, par exemple, ne répondent pas à la demande des entreprises s'agissant de la gouvernance des pôles.

L'achèvement des contrats de plan en cours sera rendu possible par les 100 millions d'euros supplémentaires de CP inscrits au titre du FNADT dans la loi de finances rectificative. Jusqu'à présent, le contrôleur financier refusait de débloquer les AE pour de nouvelles opérations en l'absence de vision sur les CP, mais le problème est désormais réglé.

Ce ne sont pas les zonages de la PAT qui sont réduits de moitié, mais la population couverte, qui passe de 30 % à 15,5 %. En juin 2005, la France devait en principe tout perdre, du fait de l'élargissement de l'Union à dix nouveaux États membres. C'était une perspective inacceptable et la France a fini par obtenir de Bruxelles le maintien d'aides à finalité régionale, ainsi que le principe de zonages plus réduits pouvant de ce fait être plus ciblés sur l'activité et l'emploi, qui ne couvrent plus des grands bassins de vie de 600 000 habitants très consommateurs en démographie, comme l'exigeait l'ancien régime d'aides, mais des aires plus petites, aux activités spécifiques, peuplées de 20 000 personnes environ. C'est ainsi qu'ont pu être préservées la plupart des zones d'activité PAT, et que la liste en a même pu être étendue. En l'occurrence, il n'est pas faux d'affirmer

que « les Hauts-de-Seine aident la Creuse », car le fait qu'aucune zone de PAT n'ait quasiment été créée en Île-de-France permettra de constituer une réserve, représentant une population de 365 000 habitants, afin d'aider d'autres territoires fragilisés par une crise au cours des sept prochaines années et qui ne seraient dans un zonage PAT.

Les pôles d'excellence ruraux connaissent un formidable bond : aux 176 pôles existants s'en ajouteront 200 nouveaux, au lieu des 120 prévus. L'État contribuera à hauteur de 30 % des dépenses engagées dans la limite d'un plafond de 1 million d'euros, et à hauteur de 50 % en zone de revitalisation rurale (ZRR). Il y aura à la fois des crédits déconcentrés et des crédits relevant de la section générale du FNADT, gérée au niveau central. Une vingtaine de millions d'euros sont d'ores et déjà réservés aux opérations débutant en 2006. Le total des crédits s'élèvera, pour la première vague, à 120 millions d'euros, dont 30 millions de crédits déconcentrés. Pour la seconde vague, le financement sera proportionnellement le même.

Les communes partiellement connectées au haut débit continueront d'avoir accès au FEDER, dont la partie fléchée « haut débit » sera reconduite. La France ayant demandé que cette action fasse partie des priorités retenues dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, elle devrait être éligible aux fonds européens sur la période 2007-2013.

Les crédits de personnels déconcentrés du programme AUIP ne sont pas retracés dans ledit programme, alors même qu'ils s'élèvent à 1,2 milliard d'euros – à comparer avec les 85 millions de crédits du programme. Le périmètre du programme est cependant en train d'évoluer et de se stabiliser. Compte tenu de l'imbrication des différentes missions au sein des DDE – lesquelles travaillent pour le compte des ministères de l'écologie, du logement, de la politique de la ville, de la défense, etc. – et des approximations méthodologiques, on comprend aisément les difficultés que rencontre le ministère de l'équipement pour retracer de manière fiable l'activité de ses propres services. Les choses devraient néanmoins s'améliorer nettement en 2007. Il faut cependant souligner que le programme et notamment l'activité des DDE comporte aussi des recettes : ainsi, l'activité d'ingénierie publique rapporte environ 140 millions d'euros, et les recettes extra-budgétaires attendues au cours de l'exécution du prochain plan correspondent à quelque 30 % des crédits d'intervention.

Le ministre délégué a ajouté qu'il n'avait pas critiqué les anciens CPER, comme l'avait affirmé M. Pierre Cohen : c'est même grâce à l'appui du groupe qu'il présidait au sein du conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) que le président socialiste de celui-ci a pu faire approuver, en 2000, le contrat de plan passé avec l'État. En ces matières, il convient d'être prudent, car nul ne sait quelle majorité aura à achever l'exécution d'un contrat conclu pour sept ans !

Simplement, la Cour des comptes a adressé au gouvernement en février dernier un avis dans lequel est notamment écrit que « *les ambiguïtés sur la nature et la portée des contrats de plan n'ont pas été levées* », qu'« *aucune orientation stratégique d'ensemble, ou par grands secteurs, n'a été fixée par l'État avant le lancement de la concertation dans les régions* », que « *le champ couvert par la contractualisation est mal adapté à la nouvelle situation créée par la décentralisation* », que « *la participation financière de l'État dans les contrats de plan État-régions ne peut avoir qu'un impact limité sur la correction des inégalités entre les régions* » et que « *l'exécution du contrat de plan ne semble pas constituer une priorité gouvernementale* ».

Le ministre délégué, soulignant que la période visée en l'occurrence était la période 2000-2003, a indiqué que la Cour des comptes jugeait que « *le bilan établi par la DATAR à la fin de l'année 2003 fait apparaître un décalage important et inquiétant entre l'engagement théorique de l'État (soit 10,1 milliards d'euros sur quatre ans) et le montant réel des crédits délégués aux ordonnateurs à ce titre (8 milliards d'euros), et plus encore celui des dépenses mandatées (4 milliards d'euros).* »

Et la Cour de conclure que « *si une nouvelle démarche de contractualisation avec les régions est engagée à l'expiration des actuels CPER, il conviendrait :*

« - de préciser la nature et la portée de l'engagement de l'État ;

« - de définir à l'échelon national des orientations stratégiques dans quelques grands domaines, qui puissent servir de cadre de référence pour hiérarchiser les priorités de moyen terme à inclure dans un processus contractuel avec les collectivités territoriales ;

« - de rechercher la convergence des objectifs et des moyens de l'État et des régions sur un nombre limité de grands projets d'envergure interrégionale, nationale ou internationale ;

« - d'engager une concertation plus large avec les collectivités territoriales, à raison de leurs compétences respectives, afin de coordonner l'action locale de l'État et de ses services déconcentrés, des établissements publics nationaux et des entreprises nationales avec les projets de développement de ces collectivités ;

« - de veiller à ce que les engagements contractualisés de l'État soient pris en compte lors de l'élaboration des projets de loi de finances annuelles et clairement identifiés dans les nouveaux budgets opérationnels de programme.

« - de mettre en œuvre un dispositif rigoureux de suivi, non seulement financier mais aussi physique, des actions et projets retenus. » C'est précisément ce que le Gouvernement a demandé à la DIACT de faire.

S'agissant de la plus large collaboration avec les collectivités territoriales préconisée par la Cour, il faut rappeler que la région est pour l'État un interlocuteur privilégié, mais non exclusif : si une agglomération, un pays, un département souhaite, dans son domaine de compétence propre, contracter avec l'État, la région n'étant pas intéressée, le Gouvernement y est prêt, sous réserve qu'il s'agisse de projets identifiés et dont la réalisation soit certaine. La clause de dégagement d'office au bout de dix-huit mois en cas de non-engagement à hauteur de 10 % au moins apporte la garantie que tous les projets retenus auront été correctement évalués et identifiés. La cohérence des thématiques proposées avec la stratégie de Lisbonne permettra un soutien renforcé des projets par les fonds structurels européens, dont l'enveloppe s'élève, pour la France métropolitaine, à 12,7 milliards d'euros. C'est pourquoi le Gouvernement a proposé ce mode de contractualisation, et il est abusif de prétendre que toutes les régions ne veulent pas signer par principe.

Le ministre délégué a remercié M. Jean-Marie Binetruy d'avoir rappelé que la politique du Gouvernement était une politique de justice et d'équité au service des territoires. Les régions qui renâclent sont souvent celles qui ont beaucoup augmenté leur fiscalité locale en engageant des dépenses en dehors de leurs compétences, car si l'État apporte beaucoup d'argent, elles seront obligées de faire de même.

Il n'est pas exact de dire que la labellisation de l'*Euro Space Valley* ne serve à rien, comme l'a prétendu M. Pierre Cohen. Les projets labellisés, dotés de quelque 40 millions d'euros, sont susceptibles de permettre, d'ici cinq à dix ans, d'améliorer la position de l'aéronautique française par rapport à Boeing et à la NASA.

M. Pierre Cohen a contesté cette interprétation de son propos : il a simplement jugé qu'elle avait créé un simple effet d'aubaine.

Le ministre délégué s'est déclaré d'accord avec M. André Chassaigne sur la téléphonie, le courrier et les services publics en milieu rural. Le Gouvernement n'entend pas nier les problèmes qui existent, mais agir sur les opérateurs pour qu'ils assument leurs responsabilités. La Charte sur l'organisation de l'offre de services publics en milieu rural a été signée par l'association des maires et par une quinzaine d'opérateurs de services publics - dont la Poste, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les chambres consulaires - qui, pour certains, se sont terriblement désengagés des zones rurales et sont désormais tenus de respecter les nouvelles règles du jeu. Le ministre délégué a fait observer au président de la Poste que si l'heure de relève du courrier était concomitante à l'heure de distribution, le « J + 1 » était impossible. Le préfet est désormais le garant du respect des règles et l'interlocuteur unique tant des opérateurs lorsqu'ils voudront modifier leur organisation que des élus lorsqu'ils contesteront ces modifications.

Les contrats de territoire sont-ils un simple « pansement » pour les territoires les plus en difficulté ? Il est vrai que ces vingt dernières années, on a eu tendance à attendre qu'un drame social survienne pour agir. Lorsque Kodak a fermé son usine de Chalon-sur-Saône, beaucoup se voilaient encore la face et refusaient de voir que la pellicule était vouée à disparaître du fait de l'émergence du numérique. Ce qu'il faut, c'est, au contraire, anticiper. C'est pourquoi le CIADT examine désormais, à chacune de ses réunions, au moins un dossier industriel majeur ; il s'est notamment saisi du cas des équipementiers automobiles, qui représentent la quasi-totalité de l'activité sur certains territoires. C'est aussi pour aider les élus à anticiper les mutations qu'a été créée la DIACT, par fusion de la DATAR et de la MIME.

Le nouveau zonage de la PAT, qui tient notamment compte des observations faites par les élus aux préfets, a été soumis aux services de la Commission européenne. Leur réponse est attendue d'ici la fin de l'année, mais il y a lieu d'espérer que la France aura satisfaction.

La politique des pôles de compétitivité, qui mobilise une enveloppe globale de 1,5 milliard d'euros à destination des projets de recherche labellisés, ne doit pas être confondue avec les aides à l'investissement dans le cadre des contrats de projets. Le choix a été fait d'inclure dans le volet « compétitivité des territoires » des

contrats de projet le renforcement de l'aide à l'investissement, c'est-à-dire par exemple la construction d'un nouveau laboratoire pour un pôle.

Une aide à l'ingénierie pourra être financée sur le volet territorial des contrats de projet, qui pourra être complétée par des crédits du FEDER. La date du 31 décembre 2007 n'est qu'une date-butoir : tous les volets territoriaux qui seront prêts avant seront signés au fur et à mesure de leur élaboration. Il n'y aura donc pas de rupture dans l'exécution des contrats.

L'aide à l'ingénierie apportée par les DDE aux communes et à leurs groupements sera prise en charge par les crédits du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Il est vrai que les opérateurs de téléphonie mobile ou d'Internet à haut débit « traînent les pieds » pour assurer la couverture complète du territoire, mais le rôle du ministère est précisément de veiller à ce que le calendrier retenu soit respecté et c'est à cette fin qu'est organisée une réunion mensuelle avec les représentants des trois opérateurs de téléphonie mobile. Les engagements de la phase 2 étant entièrement à leur charge et conditionnés à la réalisation de 50 % de la phase 1, ils ont naturellement eu tendance à faire prendre du retard à la phase 1, cofinancée par l'État et les collectivités territoriales. Le gouvernement a donc demandé que l'on anticipe le démarrage de la phase 2. Le retard est donc en voie d'être rattrapé avec 120 à 150 sites nouveaux par mois.

Dans le domaine du haut débit, France Télécom a signé avec certains conseils généraux la charte des départements innovants, ce qui a permis un grand pas en avant. Mais force est de constater que, dès qu'on s'éloigne de trois kilomètres des répartiteurs, la qualité n'est pas toujours au rendez-vous. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé d'aider, dans le cadre des contrats de plan finissants et des futurs contrats de projet, les collectivités qui veulent se doter de leurs propres tuyaux et les ouvrir à la concurrence pour faire bénéficier les clients de meilleurs tarifs et d'un meilleur service.

Il n'est par ailleurs pas possible de parler de fin des fonds structurels. La part de la France, qui était de 14 milliards d'euros sur la période 2000-2006 (16 milliards en euros courants), s'élève à 12,7 milliards sur la prochaine programmation (14,3 milliards si l'on raisonne en euros courants). L'outre-mer bénéficie des mêmes montants que précédemment et la suppression du zonage n'est pas préjudiciable, dans la mesure où préfets et collectivités ont été invités à cibler les territoires et les projets pour lesquels le besoin est le plus criant.

Le ministre délégué a enfin remercié M. Robert Lecou pour son soutien aux pôles d'excellence rurale, et estimé que le projet qu'il a défendu pouvait apporter une vraie réponse au drame créé par la fermeture du site minier de la COGEMA dans le Lodévois.

M. Pierre Cohen a estimé qu'il y avait un vrai débat de fond sur les notions de compétitivité et de compétition. Tout en reconnaissant le travail effectué par les acteurs du pôle aéronautique à Toulouse, il a considéré que la labellisation de ce pôle ne devait pas occulter le désengagement de l'État dans son rôle d'actionnaire.

Le ministre délégué a souligné qu'il était impératif de rattraper quinze ans de cloisonnement entre l'université, la recherche et l'industrie.

S'agissant enfin de la clé de répartition des contrats de projet entre État et collectivités locales, le mandat de négociation qu'ont reçu les préfets n'est pas fondé sur une enveloppe globale : partout où la région ou une autre collectivité est porteuse d'un grand projet structurant, l'État ira aussi loin qu'il le peut, jusqu'à 50 % le cas échéant, et le mandat de négociation pourra être élargi le cas échéant aux domaines touristique ou culturel.

*

La Commission a ensuite examiné, pour avis, les **crédits des programmes « Aménagement du Territoire », « Information géographique et cartographique », « Interventions Territoriales de l'État » et « Aménagement, Urbanisme et Ingénierie publique » de la mission « Politique des Territoires » pour 2007.**

Conformément aux conclusions de **M. Jacques Le Nay et de M. Jacques Bobe, rapporteurs pour avis**, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption de ces crédits.*

*

* *

Mercredi 25 octobre 2006
Présidence de M. Patrick Ollier, Président

La commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis les **crédits de la mission « Sécurité sanitaire » pour 2007** consacrés au **programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »**, sur le rapport de **M. Jean Gaubert**.

M. Jean Gaubert, rapporteur pour avis, a indiqué que le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation constituait l'un des deux programmes de la Mission interministérielle Sécurité sanitaire, l'autre programme, consacré à la Veille et à la sécurité sanitaires, faisant l'objet d'un avis de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En France, la sécurité alimentaire est entrée dans les mœurs, comme en témoignent les réactions positives aux différents avis produits par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) sur l'influenza aviaire en 2006. Après sa création en 1998, l'Agence a été contestée dans sa gestion des crises, y compris au niveau politique. Ce n'est plus le cas aujourd'hui où chacun reconnaît que son travail a permis de redonner du crédit à la politique de sécurité alimentaire aux yeux de nos concitoyens. La confiance du public dans les institutions et les mécanismes de gestion des crises est désormais acquise grâce notamment à une mobilisation sans faille des personnels de l'AFSSA et du ministère de l'agriculture pour produire une expertise et des contrôles de qualité et contribuer à la fluidité de l'information sur la situation sanitaire.

C'est pourquoi il est regrettable qu'une fois de plus, les dotations du programme Sécurité et qualité sanitaires pour 2007 ne soient pas à la hauteur des responsabilités et des attentes dans ce domaine.

Si la priorité donnée à la politique de sécurité sanitaire dans l'action du ministère de l'agriculture et de la pêche est confirmée, avec une hausse de crédits de 3,5 %, la vigilance reste de mise avec le maintien d'un risque sur la grippe aviaire, l'existence de foyers de fièvre catarrhale sur notre territoire et, en parallèle, le renforcement de la réglementation communautaire en matière de sécurité sanitaire à l'occasion de l'entrée en vigueur du Paquet hygiène au 1er octobre. Il convient à cet égard de signaler que de nombreuses hausses de crédits au sein du programme – comme la lutte contre les salmonelles et la trichine du porc dans l'action 03 – résultent en fait d'obligations communautaires.

Par ailleurs, la hausse des crédits de 3,5 % pour 2007 est moitié moindre que l'année dernière, et lorsque l'on sait qu'au cours de l'exercice 2006, le programme a fait l'objet d'un gel de crédits de 4,5 %, on ne peut que s'interroger sur ce qu'il restera de cette hausse après régulation. S'agissant des mises en réserve de crédits pour 2006, celles-ci ont en tout cas eu des répercussions importantes, notamment sur les crédits de fonctionnement des directions départementales des services vétérinaires, pourtant fortement sollicitées, et sur le budget de l'AFSSA, déjà très contraint.

En ce qui concerne les hausses de crédits au sein du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », un certain effet de rattrapage sur les moyens consacrés de la lutte contre les maladies animales (action 02) peut être relevé. L'année dernière, l'existence de sous-dotations dans ce domaine avait d'ailleurs été dénoncée dans le rapport pour avis, notamment sur la grippe aviaire et la tremblante du mouton, deux postes de dépenses qui ont ensuite dû faire l'objet d'importantes ouvertures de crédits en cours d'année.

S'agissant des baisses de crédits, elles concernent essentiellement les moyens des services déconcentrés de la Direction générale de l'alimentation (DGAL) et ceux de l'AFSSA, qui continuent de stagner. La situation de l'action 01 est quelque peu différente, puisque la diminution des crédits résulte d'un transfert de charges sur un autre programme du ministère de l'agriculture et de la pêche.

L'évolution des moyens des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) et de l'AFSSA est pour le moins contradictoire avec les objectifs affichés en matière de contrôle et d'expertise. Les DDSV bénéficient ainsi d'une hausse quasi nulle de l'action 06 à hauteur de 0,69 %, au sujet de laquelle les

responsables de la DGAL ont admis lors de leur audition qu'elle entraînerait l'abandon de certaines missions, notamment des missions de contrôle des viandes dans les abattoirs actuellement assurées par des vacataires. Si cette évolution s'inscrit dans une logique de renforcement des autocontrôles et de développement des contrôles en amont des abattoirs, expérimentée en 2007, elle ne peut justifier de baisse de crédits dès cette année, tant que l'expérimentation n'a pas été menée à son terme et prouvé sa pertinence.

Pour l'AFSSA, la hausse affichée de 9 % de l'action 04 correspond en réalité à des transferts et des augmentations inéluctables de charges : la dotation du ministère de l'agriculture se situe donc exactement au même niveau qu'en 2006 et ne permet pas à l'Agence de financer des mesures nouvelles ou de retrouver des capacités d'autofinancement pour investir sur l'avenir. En 2005, le niveau des réserves prudentielles était déjà atteint et si l'Agence a pu bénéficier de moyens supplémentaires en cours d'année dans le cadre des avis qui lui ont été demandés sur la grippe aviaire, ceux-ci se sont limités à une création de poste correspondant à l'embauche, pendant un an, d'un chercheur sur le site de Ploufragan.

Enfin, il faut également signaler la baisse des crédits consacrés à l'élimination des farines animales et au service public de l'équarrissage (action 05), dossiers qui, au-delà de leurs aspects financiers, n'ont toujours pas trouvé de solutions durables. En effet, en 2006, la seule porte de sortie imaginée par le gouvernement a consisté à reporter le financement du déficit du service public de l'équarrissage (SPE) sur l'Office de l'élevage, qui a ainsi vu son budget ponctionné à hauteur de 16 millions d'euros. Or, dans le projet de loi de finances pour 2007, ce sont encore les offices agricoles qui subissent l'essentiel de l'ajustement budgétaire imposé au ministère de l'agriculture et de la pêche. Il apparaît donc désormais difficile de reporter à nouveau la charge du SPE sur ces offices, dont on peut se demander par ailleurs comment ils vont réussir à mener à bien en 2007 les missions qui leur ont été confiées par la loi d'orientation agricole.

La création en 1998 d'une véritable politique de sécurité alimentaire, axée autour de l'expertise de l'AFSSA, était une initiative consensuelle. La diminution des moyens affectés à l'Agence ne peut donc qu'être unanimement dénoncée en ce qu'elle met en danger l'ensemble de notre dispositif de sécurité sanitaire. Quant aux contrôles opérés par les directions départementales des services vétérinaires, on connaît leur importance et on sait que toute restriction des moyens des services de l'État aura des conséquences sur le terrain.

Estimant en conséquence que les crédits du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » pour 2007 n'étaient pas à la hauteur des enjeux de la politique de sécurité alimentaire mise en œuvre par la France, le rapporteur a conclu en invitant la commission à émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

M. Antoine Herth, s'exprimant au nom du groupe UMP, a jugé que les crédits affectés au programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » confortaient l'importance de l'AFSSA, importance par ailleurs consacrée dans la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, qui confie désormais à l'Agence l'évaluation des produits phytosanitaires préalable à leur mise sur le marché. Il convient donc de se féliciter de la hausse de ces crédits.

S'agissant de la grippe aviaire, le dernier rapport consacré à ce sujet par l'AFSSA en septembre 2006 souligne la forte réduction des risques liés à la contamination des volailles domestiques par les oiseaux migrateurs. On constate un certain recul de l'épidémie de H5N1, aussi le dispositif de surveillance peut-il être allégé. L'action de la l'AFSSA doit en effet être adaptée à l'évolution des risques.

En ce qui concerne le service public de l'équarrissage, et plus particulièrement le sort réservé aux matériaux à risque spécifiés, supprimés de la chaîne alimentaire depuis 1996, la filière ovine notamment exprime une certaine inquiétude en raison du coût élevé d'intervention sur les carcasses. Peut-être faudrait-il réévaluer les mesures de précaution prises par le passé et examiner leur adéquation avec le degré de risque que présentent aujourd'hui ces matériaux.

On peut enfin s'interroger sur l'évolution du rôle des offices agricoles, dont les missions ont été redéfinies par la loi d'orientation agricole, missions qui devraient par ailleurs sans doute encore évoluer sous l'effet de la création de l'Agence unique de paiement des aides (AUP).

Concluant son propos, **M. Antoine Herth** a indiqué que le groupe UMP émettrait un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation ».

Mme Geneviève Gaillard, pour le groupe socialiste, a souligné l'importance des enjeux liés à la sécurité sanitaire et à la surveillance de la qualité de l'alimentation.

Il s'agit d'un problème qui prend de l'ampleur, sans doute parce que les modes de production de la filière alimentaire laissent subsister des risques importants.

Le dispositif de surveillance et de recherche doit s'adapter à l'évolution des risques, mais il convient néanmoins de maintenir à tout moment une capacité d'intervention optimale, car de nouveaux risques sont susceptibles de survenir à tout instant. La mobilisation immédiate de l'AFSSA et des laboratoires de recherche spécialisés a ainsi permis de circonscrire le risque lié à la grippe aviaire. Or, les crédits augmentent faiblement et permettent à peine de combler les retards accumulés au cours des dernières années.

Il convient en outre de souligner la nécessité absolue de doter les services vétérinaires de moyens suffisants afin de maintenir leur capacité d'action sur le terrain.

Par ailleurs, il est regrettable de constater que sur certains sujets, la réflexion semble bloquée, comme sur les farines animales ou les risques liés aux morsures de chien, pour lesquels des mesures d'interdiction générale et sans réelle portée ne suffisent pas, ou bien encore sur l'amélioration des conditions d'élevage des animaux, dont on sait qu'elles contribuent largement à garantir la qualité sanitaire des aliments.

M. Léonce Deprez a regretté que le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ne puisse faire consensus alors que ses crédits connaissent une hausse sensible de 3,5%, de nature à permettre le renforcement de la prévention et des capacités de recherche.

M. Jean Gaubert, rapporteur pour avis, a estimé que c'était en raison de l'importance attachée aux questions de sécurité sanitaire qu'il convenait d'être attentif aux moyens qui y sont alloués et d'être vigilant quant à leur évolution.

La directrice de l'AFSSA, Mme Pascale Briand, a ainsi souligné, au cours de son audition, que 3 millions d'euros allaient manquer à l'Agence pour boucler son budget. Les crédits affectés à l'AFSSA pour 2007 ne peuvent donc qu'être jugés insuffisants. S'il va de soi que les moyens doivent être adaptés à l'évolution des risques, on peut s'interroger sur les méthodes de gestion consistant à créer des pôles d'expertise, comme à Ploufragan sur la grippe aviaire, qui constituent un investissement lourd, sans toutefois les doter d'un effectif minimal pérenne faute de crédits pour les rémunérer.

S'agissant des services vétérinaires et des réseaux de vétérinaires sanitaires, on constate déjà une certaine désaffection sur ces missions liées à des difficultés de rémunération, comme l'impossibilité de se faire rembourser les frais de transport. Si l'on n'y prend garde, on risque de se trouver rapidement confronté à une pénurie de personnels qualifiés, ces derniers préférant s'orienter vers la pratique en cabinet en milieu urbain.

Contrairement aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

*

La commission a ensuite examiné pour avis les **crédits de la mission « Développement et régulation économiques » pour 2007**, sur le rapport de **MM. Serge Poignant, Jacques Masdeu-Arus et Alfred Trassy-Paillogues**.

M. Serge Poignant, rapporteur pour avis sur la partie des crédits relative aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et aux professions libérales, a indiqué que les principales données de cadrage budgétaire relatives aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et aux professions libérales étaient regroupées au sein de l'action « Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales » du programme « Développement des entreprises ».

Les crédits de cette action, qui atteignent 282 millions d'euros, sont globalement en baisse de 3% après avoir connu une hausse de 2% dans la loi de finances initiale de 2006.

La baisse de l'ordre de 10 millions d'euros des crédits de ce budget s'explique :

– pour 5 millions d'euros, par la diminution des garanties financières accordées directement par la direction du Trésor, du fait de la montée en puissance de l'intervention dans ce domaine d'OSEO Sofaris, pour une part importante (178 millions d'euros) sur des moyens propres, non budgétaires ;

– pour 4 millions d’euros, par l’achèvement en 2006 de la réalisation des contrats de plan Etat – régions (2000 - 2006), qui ne sont mentionnés au titre des dépenses pour 2007 qu’au titre des opérations restant à solder ;

– pour le million restant, par l’extinction de la procédure de bonification d’intérêt, qui laisse place progressivement, toujours au profit des artisans, au mécanisme de garantie d’emprunt.

D’une façon générale, il convient de noter que la montée en puissance des interventions du groupe OSEO, acteur charnière de l’État en matière d’accès au financement des entreprises, dont les moyens propres augmentent de 49%, après une augmentation de 67% entre 2005 et 2006, permet de faire l’économie de dotations budgétaires directes dans le soutien aux efforts de développement et d’innovation notamment.

On peut distinguer, parmi les données de cadrage budgétaire pour l’année 2007, les éléments de continuité, les mesures nouvelles, et les points problématiques.

Parmi les éléments de continuité de ce budget, les moyens du FISAC restent stabilisés à plus de 80 millions d’euros, c’est-à-dire une dizaine de millions d’euros au dessus du niveau du début de la législature.

Les actions nationales du FISAC, c’est-à-dire le soutien au commerce de biens culturels, la communication sur les commerces de proximité, les interventions au travers de l’EPARECA en faveur des centres commerciaux dégradés, et les aides en faveur de l’artisanat devraient mobiliser au total, en 2007, de l’ordre de 25 millions et demi d’euros.

La politique de création et de reprise d’entreprises bénéficie également de crédits inchangés, à près de cinq millions d’euros. Ce montant couvre le concours financier de l’Etat à l’organisation par les chambres de commerce des stages d’initiation à la gestion destinés aux créateurs et repreneurs d’entreprise. Mais la partie la plus importante va au financement de l’Agence pour la création d’entreprise qui poursuit sa mission de diffusion d’information auprès des porteurs de projet d’entreprises, notamment au travers de son site Internet. Un projet de portail Internet enrichi des informations disponibles auprès des chambres consulaires est en cours de réalisation, de manière à compléter l’information générale d’une information plus localisée. Par ailleurs, l’Agence pour la création d’entreprise est associée à la création de deux « maisons de la création d’entreprise » implantées à dessein dans des zones en situation économique difficile, à Argenteuil et Corbeil-Essonnes.

S’agissant de la formation, les crédits qui assurent le soutien, entre autres, de l’Institut supérieur des métiers, de l’Institut de formation commerciale permanente, du Centre d’études et de formation des assistants techniques du commerce, des Centres nationaux de formation des apprentis, sont globalement stabilisés à plus de onze millions d’euros.

Une partie de ce soutien va aussi à l’Assemblée permanente des chambres de métier, et, à cet égard, une réorganisation du dispositif des « fonds d’assurance formation » (FAF) demeure à l’ordre du jour, visant à articuler de manière plus efficace les structures centrales nationales, et les structures régionales, pilotées par le réseau des chambres de métier, afin d’optimiser le dispositif de formation continue des artisans.

La formation des apprentis échappe pour une large partie au ministère des PME dans la mesure où elle est rattachée au programme n°141 : « Enseignement scolaire public du second degré » de la mission « Enseignement scolaire », qui mobilise 3 740 millions d’euros pour l’action « Enseignement professionnel sous statut scolaire » et 25 millions d’euros pour l’action « Apprentissage » proprement dite, laquelle concerne plus de 30 000 apprentis formés dans des établissements publics d’enseignement secondaire.

Les crédits pour le développement des réseaux d’appui aux entreprises, fixés à 900 000 euros pour 2007, participent à trois types d’intervention :

– l’aide à la création et la transmission d’entreprises, prenant la forme de partenariats avec des organismes d’ingénierie tels que « France Initiative Réseau », ou « Association pour le droit à l’initiative économique » ;

– l’aide au développement des très petites entreprises, devant notamment permettre d’éviter leur disparition précoce, grâce notamment à un partenariat avec la Fédération française des coopératives et groupements d’artisans ;

– l’aide à l’exportation, à travers des partenariats avec UBIFRANCE, ou avec l’Agence française pour le développement international des entreprises.

Les crédits affectés aux garanties financières aux entreprises atteignent un montant global de l'ordre de 100 millions d'euros, comme en 2006, et correspondent pour l'essentiel à une dotation budgétaire accordée à OSEO Sofaris. Grâce à ses moyens propres, OSEO Sofaris dispose ainsi d'une marge de manœuvre financière de l'ordre de 300 millions d'euros, qu'elle utilise principalement pour l'accompagnement de la croissance des PME, et la diffusion de l'innovation, en garantissant des prêts à moyen et long terme, et en effectuant des investissements en fonds propres.

Les mesures nouvelles font l'objet de quatre articles du projet de loi de finances renforçant spécifiquement le soutien au développement des PME :

– l'article 6, qui crée une réduction d'impôt en faveur des PME de croissance, dite « gazelles ». Celles-ci sont identifiées par la croissance de leur masse salariale, et se voient octroyer une réduction d'impôt visant à neutraliser l'augmentation de leur charge fiscale. Environ quatre mille entreprises seraient concernées ;

– l'article 23 prévoit, conformément aux engagements du Président de la République, que les employeurs de moins de 20 salariés seront exonérés à compter du 1^{er} juillet 2007 de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale au niveau du SMIC (hors cotisations accidents du travail et maladies professionnelles). Le mécanisme prévu par l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, tel qu'il a été introduit par la « loi Fillon » du 17 janvier 2003, permettra d'étendre automatiquement cet avantage, selon une pente dégressive, jusqu'à un niveau des salaires représentant 1,6 fois le SMIC ;

– l'article 40 prolonge, pour cinq ans, la réduction de 25% d'impôt sur le revenu accordée par la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, au titre des souscriptions au capital de PME, et l'ouvre au cas des réseaux de « Business Angels », personnes physiques qui investissent leur propre argent dans des entreprises à fort potentiel, et mettent à disposition de ces entreprises leurs compétences, leur expérience, leur réseau relationnel et une partie de leur temps. Ainsi les réseaux de « Business Angels » deviennent une alternative au financement des PME par les « Fonds d'investissement de proximité » (FIP) et par les « Fonds communs de placement pour l'innovation » (FCPI) ;

– l'article 57 proroge et augmente l'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, conformément au contrat de croissance signé le 17 mai 2006 entre le Gouvernement et les représentants des employeurs du secteur. Ce dispositif vise à compenser le refus de la Communauté européenne d'autoriser l'application du taux réduit de TVA dans ces secteurs. Il apparaît d'autant mieux venu que ce secteur est confronté depuis la semaine dernière à la décision du Conseil d'Etat annulant le décret du 30 décembre 2004 fixant la durée du travail hebdomadaire pour les professions concernées à 39 heures.

À cet égard, il faut se féliciter de l'initiative des trois présidents de commission, MM. Patrick Ollier, Pierre Méhaignerie et Jean-Michel Dubernard, qui ont conjointement déposé un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale visant à consolider la situation juridique dans l'attente d'un nouvel accord de branche.

Les points problématiques de cadrage budgétaire pour 2007 concernent en premier lieu les articles 60 et 61 du projet de loi de finances.

Ces deux articles ont pour objet respectivement :

– de supprimer l'exonération de cotisation sociale patronale accidents du travail et maladies professionnelles actuellement associée aux contrats d'apprentissage et aux contrats de qualification ;

– d'affecter à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) les recettes nouvelles provenant, en vertu d'un mécanisme prévu par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, de la fraction de taxe d'apprentissage due par les entreprises de plus de 250 salariés qui n'ont pas dans leurs effectifs un seuil déterminé de jeunes en contrats d'apprentissage ou de professionnalisation.

Dans les deux cas, le secteur de l'apprentissage est lésé alors que la politique de l'emploi lui réserve un rôle prioritaire. L'article 61 le prive en particulier d'une ressource qui, selon le principe posé par l'article 224 du code général des impôts, devrait lui revenir par le canal du « Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage ».

À l'instar de la décision de la commission des finances lors de sa réunion du 18 octobre 2006, il est proposé à la commission des affaires économiques de supprimer ces deux articles.

Le délai de mise en œuvre des primes de transmission prévues par l'article 25 de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises n'est pas satisfaisant. Cette prime doit être versée à la transmission d'entreprise au profit des commerçants et artisans qui signent une convention de tutorat avec un repreneur. Elle n'est pas cumulable avec l'aide au départ. Or, prévu pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2006, ce dispositif dépend d'un décret d'application qui n'a pas été pris. La mission « Développement et régulation économique » comporte une ligne de 32 millions d'euros qui vise de façon globale l'aide au départ et la prime de transmission mais qui en réalité ne concerne que l'aide au départ.

Cette préoccupation a été exprimée au ministre chargé des PME, car il s'agit d'un dispositif emblématique de la loi du 2 août 2005. Une solution serait à l'étude, qui conduirait à ce que les régimes de retraite Organic et Cancava, qui sont déjà ordonnateurs de l'aide au départ, en deviennent allocataires à part entière, en reprenant cette prestation sociale à leur charge, ce qui libérerait la ligne budgétaire pour la prime de transmission. En tous cas, cette question appelait une solution rapide.

La « surtaxe » de 25% mise en place par l'article 76 de la loi de finances pour 2006 à l'encontre des entrepreneurs redevables de l'impôt sur le revenu qui ne sont pas adhérents d'un centre de gestion agréé est un sujet qui suscite une forte attention chez les commerçants et artisans. En fait, loin d'être une pénalité, la mesure fonctionne en cohérence avec la réforme de l'impôt sur le revenu mise en place par la même loi de finances, et particulièrement avec la réintégration de l'abattement de 20% : la majoration de 25% du montant des revenus se combine avec l'abattement de 20% pour aboutir à un résultat fiscalement neutre. En réalité, il ne s'agit donc pas d'une surtaxe. Cependant, devant l'inquiétude manifestée par les artisans et commerçants, le rapporteur s'est engagé à demander au ministre en charge des PME de veiller à ce que ce mécanisme demeure neutre à l'égard des charges sociales, comme il l'est à l'égard des charges fiscales.

En conclusion, estimant que les crédits prévus pour 2007 étaient, dans l'ensemble, tout à fait en ligne avec les objectifs et les besoins de la politique en faveur des PME, **M. Serge Poignant, rapporteur pour avis**, a invité la Commission à les adopter, ainsi que deux amendements de suppression des articles 60 et 61.

M. François Brottes a exprimé son indignation face à la décision de M. Patrick Ollier, président de la Commission des affaires économiques, M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances, et M. Jean-Michel Dubernard, président de la Commission des affaires sociales, de revenir, par le biais d'un amendement déposé dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sur la décision rendue par le Conseil d'Etat au sujet de l'application des 35 heures dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Cet amendement semble contradictoire avec la notion de dialogue social dont se prévaut le Gouvernement. En outre, la décision de justice semblait favorable aux salariés.

M. Serge Poignant, rapporteur pour avis, a estimé que la décision du juge administratif était préjudiciable au secteur, ce qui justifiait par conséquent l'adoption de cet amendement.

Il a ensuite présenté, au nom de M. Jacques Masdeu-Arus, rapporteur pour avis sur la partie des crédits relative à l'industrie, excusé, les crédits de la mission « Développement et régulation économique » relatifs à l'industrie.

Le budget de l'industrie pour l'année 2007 vise à mettre en œuvre, de manière volontariste, tous les outils à la disposition de l'Etat pour assurer l'allocation optimale des moyens disponibles en direction des différents secteurs de l'économie, selon le rôle que chacun de ces secteurs joue dans la dynamique de la croissance.

Se distinguent ainsi nettement trois catégories d'intervention au sein de ce vaste budget mobilisant un milliard trois cent millions d'euros :

– en direction des secteurs parvenus en fin de leur cycle de vie, les interventions excluent toute aide en capital, qui n'assurerait qu'une survie artificielle, et prennent la forme de prestations sociales accompagnant le départ des employés dans les conditions les plus dignes possibles, grâce à un soutien à la reconversion, ou à des compléments de revenu pour la retraite ;

– en direction des secteurs en pleine maturité, les interventions prennent la forme de la régulation, c'est-à-dire qu'elles mobilisent des ressources uniquement pour assurer le fonctionnement d'une concurrence équitable entre les opérateurs, et la protection des consommateurs contre des abus liés à un trop grand déséquilibre de rapport de force en faveur des prestataires ;

– en direction des secteurs émergents, les interventions mobilisent d'une part, des moyens logistiques, pour aider à la détection des innovations et encourager les regroupements générateurs de synergie entre les entreprises, mais aussi des moyens financiers, pour faire jouer via des aides marginales en capital des effets de levier assurant un fort retour sur investissement pour l'ensemble du tissu industriel.

Les allocations de nature sociale aux secteurs parvenus en fin de cycle de vie constituent un peu plus de la moitié des moyens rassemblés dans les programmes ou actions relevant de la politique industrielle.

Il s'agit principalement des 688 millions de crédits de paiement affectés pour 2007 au programme 174 « Passifs financiers miniers », auxquels on peut ajouter les 17,2 millions d'euros en crédits de paiement de l'action « Accompagnement des mutations industrielles » du programme 134 « Développement des entreprises ».

Les crédits du programme 174 « Passifs financiers miniers » sont prévus en augmentation, au profit de transferts aux ménages et aux entreprises. Le transfert aux entreprises correspond, d'une part, à l'extension géographique des activités du BRGM en matière de prévention, de surveillance et de sécurité sur les anciens sites miniers, d'autre part, à l'intégration des moyens du FIBM, rattachés jusqu'en 2006 à l'action n° 6 du programme 134 (« Accompagnement des mutations industrielles »). Le FIBM (Fonds d'industrialisation des bassins miniers) s'inscrit en effet dans une logique d'accompagnement d'un secteur en déclin, puisqu'il a vocation à soutenir les entreprises et organismes qui concourent, dans les bassins miniers, à des opérations de redéploiement économique. L'augmentation du transfert aux ménages intervient dans le cadre de l'action n°4 (« Prestations à certains retraités des mines »), et résulte d'une hausse du budget de « l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs », qui fournit ses prestations, dont une indemnité trimestrielle de chauffage et de logement, à 185 000 bénéficiaires. Les prestations sociales mobilisent l'essentiel, soit 86%, des crédits du programme de l'Après-mines.

L'action « Accompagnement des mutations industrielles » du programme « Développement des entreprises » finance, pour 17,2 millions d'euros prévus en 2007 en crédits de paiement, trois types d'interventions : les opérations de reconversion et de restructurations industrielles ; le financement des aides spécifiques à la construction navale ; enfin, la couverture d'engagements contractés avant 2006 au titre du fonds d'industrialisation de la Lorraine (FIL). Les crédits destinés aux opérations de reconversion et de restructuration industrielle coexistent avec une nouvelle modalité d'intervention : les « délégations de service public de reconversion industrielle », apportant un soutien important à la création d'emplois. Les dépenses d'interventions en faveur de la construction navale s'orientent, en liaison avec un projet de régime d'aides notifié à la Commission européenne en octobre 2004, vers le soutien à l'innovation. Mais l'essentiel des 7 millions d'euros de crédits de paiement prévus pour 2007 sera consacré à des aides à la construction du second méthanier de GDF et à la restructuration de « Construction mécanique de Normandie ».

A côté des allocations de nature sociale aux secteurs parvenus en fin de cycle de vie, les interventions en direction des secteurs en pleine maturité mobilisent des ressources essentiellement pour assurer des activités de régulation.

Typiquement, l'action « Régulation et contrôle des marchés de l'énergie » du programme « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services », qui fournit les moyens de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), pour 18,4 millions d'euros en 2007, relève de cette catégorie.

L'action « Politique de l'énergie et des matières premières » du programme « Développement des entreprises » concerne aussi la régulation du secteur de l'énergie. Elle recouvre, pour 3 millions d'euros, les moyens de la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), et pour 34,5 millions d'euros, les dotations versées à l'ANDRA et à l'ADEME. Les dépenses propres à la DGEMP concernent surtout le contrôle de la qualité des carburants, imposé par la réglementation communautaire. Les subventions à l'ANDRA servent à financer l'inventaire triennal des déchets radioactifs et les activités d'assainissement de sites ou de reprises de déchets, en l'absence de responsable identifié. Les subventions à l'ADEME ont pour contrepartie notamment un soutien aux dispositifs de chaleur renouvelable, comme le programme de développement du solaire collectif, qui doit conduire à terme à l'équipement de 25 000 logements. L'action finance aussi diverses opérations de coopération internationale, à hauteur de 13,2 millions en crédits de paiement en 2007, et notamment le « *Partenariat mondial de lutte contre les menaces* », adopté au sommet du G8 de Kananaskis en juin 2002, qui vise à lutter contre les menaces nucléaire, biologique, chimique, en Russie et en Ukraine.

Le programme n°127 (« Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel »), qui rassemble l'essentiel des moyens des 24 directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) notamment dans leur mission d'inspection des installations classées, de contrôle technique et de surveillance des installations nucléaires, couvre aussi pour partie des actions de régulation. Les deux actions de régulation du programme, à savoir : « Contrôle technique de sécurité et métrologie » d'une part, et « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection », d'autre part, mobilisent plus de 88 millions d'euros. La mise en œuvre de l'action « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » va évidemment s'effectuer désormais sous l'égide de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), créée par la loi du 13 juin 2006.

A côté des allocations de nature sociale aux secteurs en déclin et de la régulation des secteurs en pleine maturité, la troisième catégorie d'interventions prévues dans le cadre du budget pour l'industrie concerne le soutien aux secteurs émergents.

L'action « Offre de formation aux entreprises » du programme « Développement des entreprises » entre bien entendu, au premier chef, dans cette catégorie. Elle recouvre les subventions de fonctionnement accordées aux écoles d'ingénieurs placées sous la tutelle du ministère de l'industrie. Il convient de noter que cette action intègre, à hauteur de 2,4 millions d'euros, le financement de bourses octroyées par les écoles des mines.

En second lieu, l'action « Environnement et compétitivité des entreprises industrielles » du programme « Développement des entreprises » relève aussi d'une fonction de soutien aux secteurs tournés vers l'avenir. Cette action est mise en œuvre par la direction générale de l'industrie (DGE). Ses crédits baissent de 148 millions d'euros en 2006 à 139,5 millions d'euros en 2007, du fait principalement de la débudgétisation des centres techniques industriels de la mécanique, compensée par une augmentation des taxes affectées. L'action finance des études permettant de renforcer la capacité d'expertise de la DGE et subventionne aussi l'AFNOR et le Laboratoire national de métrologie et d'essais. Outre les subventions aux centres techniques industriels et aux organismes assimilés, les dépenses d'intervention proprement dites concernent des aides à des actions collectives de PMI ou à des filières, prévues à hauteur de 15 millions d'euros en 2007.

La partie « Développement industriel » du programme n° 127 (« Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel ») retrace l'effort des DRIRE en direction des secteurs émergents. Les deux actions n°4 (« Développement industriel ») et n° 5 (« Soutien au réseau des DRIRE »), d'un montant total stabilisé à 173 millions d'euros entre 2006 et 2007, sont sensiblement réorientés pour 2007 d'une part en faveur des dépenses en personnel, et d'autre part en faveur des transferts aux entreprises, qui croissent les unes et les autres de près de sept millions d'euros. L'augmentation des dépenses en personnel marque le renforcement des moyens opérationnels des DRIRE, appelés notamment à apporter un concours accru, au niveau local, aux actions de politique industrielle. Les transferts aux entreprises, d'un montant total de 73 millions d'euros en autorisations d'engagement, prennent la forme d'aides individuelles, pour 16 millions d'euros, et d'actions collectives, pour 57 millions d'euros :

– les aides individuelles soutiennent l'investissement immatériel pour inciter les PME à renforcer leur potentiel de matière grise, et l'investissement matériel en favorisant l'élévation du niveau technologique ;

– les actions collectives concernent, soit un territoire, soit une filière, soit un pôle de compétitivité. Parmi les actions collectives conduites par les DRIRE, l'animation des pôles de compétitivité mobilise l'essentiel des moyens, pour un montant prévu de 34 millions d'euros en 2007. Les autres actions collectives visent d'une part, à accompagner les entreprises dans l'anticipation des mutations économiques, et d'autre part, à décliner au niveau régional, les opérations d'envergure nationale telles que le plan TIC-PME 2010 de développement des technologies de l'information et de la communication dans les PME.

En conclusion, les actions relevant de la politique industrielle au sein de la mission « Développement et régulation économique » se retrouvent réparties dans les quatre programmes 134, 127, 199 et 174 de la mission. Il est donc encore un peu complexe de retrouver, dans les méandres de la LOLF, les axes de la politique industrielle.

Mais des réorganisations de périmètres sont déjà intervenues depuis l'année dernière pour rendre la présentation des crédits plus claire, et les reconstitutions effectuées confirment la pertinence de la réorientation des moyens disponibles. En conclusion, **M. Serge Poignant, rapporteur pour avis**, a invité la Commission à donner un avis favorable aux crédits pour 2007 relatifs à l'industrie.

Présentant les crédits de la mission « Développement et régulation économique » relatifs aux postes et aux communications électroniques, **M. Alfred Trassy-Paillogues, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'au sein de cette mission, les questions relatives au secteur des postes et des communications électroniques sont traitées dans trois actions appartenant à deux programmes différents :

– l'action « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information » du programme « Développement des entreprises » ;

– l'action « Régulation des communications électroniques et des postes » du programme « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services » ;

– l'action « Offre de formation aux entreprises » du programme « Développement des entreprises ».

Au total, les crédits de paiement mobilisés représentent 298 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007 contre 292 dans la loi de finances initiale pour 2006, ce qui représente une hausse de 2 %.

Deux lignes de crédit totalisant plus de 115 millions d'euros ne figurent pas dans la mission « Développement des entreprises ». Il s'agit :

1°) Des crédits de recherche affectés au Groupe des écoles des télécommunications (GET), 41 millions d'euros contre 40 en 2006, qui sont rattachés au programme « Recherche industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », et plus particulièrement à l'action « Recherche publique sur les technologies de base ». Ils ont augmenté de 8 % entre 2005 et 2006, et encore de 2,3 % entre 2006 et 2007.

2°) De la partie de l'aide au transport de presse qui avait déjà été rattachée au budget des services du Premier ministre dans la loi de finances pour 2005, au nom de l'aide au pluralisme, qui apparaît dans le programme « Presse » de la mission « Médias », et plus particulièrement dans l'action « Aides à la presse », à hauteur de 76 millions d'euros contre 71,5 millions d'euros en 2006 et 66 millions d'euros en 2005.

En outre, les crédits de la Commission supérieure des postes et des communications électroniques, de l'ordre de 240 000 euros, sont fondus avec ceux de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) au sein du programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » qui regroupe notamment les moyens des instances de direction (cabinets ministériels) et de contrôle (corps d'inspection) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le GET conduit des activités de recherche fondamentale et appliquée, dans les domaines des télécommunications et du traitement de l'information. Il fonctionne comme un organisme public de recherche unique, doté d'une direction scientifique au niveau du groupe, regroupant les laboratoires des différentes écoles. Il dispose de pôles d'excellence répartis sur l'ensemble du domaine des TIC, complémentaires de ceux des autres grands organismes publics comme le CNRS, l'INRIA et le CEA. L'augmentation des moyens humains consacrés à la recherche, accompagnée d'un renforcement de sa cohérence, s'est traduite par une augmentation importante des publications, de l'accueil de doctorants et du chiffre d'affaires en recherche. Le GET est ainsi le premier acteur académique dans le réseau national de recherche en télécommunications (RNRT), étant présent dans près de 80 projets et un acteur académique important de 5 pôles de compétitivité de niveau mondial, il participe également à cinq autres pôles. La recherche partenariale génère en tout un chiffre d'affaires de 11 millions d'euros.

L'action « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information » du programme « Développement des entreprises » assure, au niveau des dépenses de fonctionnement : d'une part, la subvention pour charges de service public versée par l'Etat à l'Agence nationale des fréquences, pour 33 millions d'euros ; d'autre part, la rémunération par l'Etat, à hauteur de 10 millions d'euros des prestations techniques fournies par les opérateurs pour la réalisation des interceptions des correspondances émises par voie de télécommunications dans le cadre des obligations énoncées par la loi du 10 juillet 1991.

Au niveau des dépenses d'intervention, l'action regroupe des dépenses de transfert aux entreprises et des dépenses d'intervention sous forme de transferts aux autres collectivités. Les dépenses de transfert aux entreprises sont fixées à 163,5 millions d'euros, qui se décomposent en : 161,7 millions d'euros pour l'aide au « transport de presse » versée à La Poste contre 170,5 millions d'euros en 2006. ; 1,8 millions d'euros pour les remboursements à La Poste des courriers des particuliers adressés en franchise postale. Les dépenses d'intervention sous forme de transferts aux autres collectivités sont fixées à 9,9 millions d'euros et recouvrent

des subventions aux organismes internationaux, ainsi que des subventions annuelles à des associations qui accompagnent le développement des télécommunications et de la société de l'information, comme le Forum des droits sur Internet.

L'action « Régulation des communications électroniques et des postes » du programme « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services » fournit les crédits de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), qui s'élèvent à 21,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007 contre 21,5 en 2006, légère augmentation de moyens qui se justifie par la poursuite de la mise en place de la compétence postale.

L'action « Offre de formation aux entreprises » du programme « Développement des entreprises » contribue aux dépenses en faveur du secteur des postes et des communications électroniques à travers une dotation au Groupe des écoles des télécommunications à hauteur de 59,6 millions d'euros. Elle est en augmentation de 3 millions d'euros.

En conclusion, **M. Alfred Trassy-Paillogues, rapporteur pour avis**, a estimé que cet ensemble de crédits budgétaires de plus de 410 millions d'euros relatif aux secteurs des postes et des communications électroniques était bien resserré sur ses missions essentielles et bien orienté vers les dépenses d'avenir. Il a en conséquence invité la Commission à donner un avis favorable à ces crédits.

Intervenant au nom du groupe socialiste sur le budget de l'industrie, **M. Christian Bataille** a souligné qu'en raison de l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il était fort difficile d'examiner de manière distincte les différents programmes.

La politique libérale menée par le Gouvernement se traduit par une baisse du soutien à l'industrie et une moindre volonté de mener une politique industrielle. Celle-ci n'apparaît plus désormais qu'à travers quelques restes d'une politique ancienne. Si les DRIRE permettent d'assurer un maillage efficace du territoire, leurs moyens sont néanmoins de plus en plus réduits, si bien qu'elles ne peuvent plus assurer que le volet « environnement » de leur mission, au détriment du volet « industrie », prévoyant notamment des activités de conseil et d'intervention.

Il est satisfaisant de constater que les moyens accordés au fonds de prévention des risques industriels continuent d'exister. Il faut également se réjouir du fait que la France dispose désormais d'un outil efficace de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioactivité : l'autorité de sûreté nucléaire, créée par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, appelée à jouer un rôle crucial d'information auprès du public. Cette autorité doit acquérir une notoriété plus importante, afin de montrer que notre industrie est efficacement contrôlée, à l'encontre de ce que laisse entendre la presse.

S'agissant du budget proprement dit, les autorisations d'engagement prévues pour 2007 sont insuffisantes, et les besoins de financements estimés nécessaires au développement des pôles de compétitivité sont fondés sur des prévisions de dépenses beaucoup trop faibles, à hauteur de 0,5 million d'euros par pôle : cela n'est pas à la hauteur de l'enjeu, d'une telle importance pour l'avenir de nos territoires.

Ainsi, les politiques rattachées à la mission sont insuffisamment financées, et le groupe socialiste émet un avis défavorable au vote de cette mission.

S'exprimant au nom du même groupe sur les crédits du programme 134 « Développement des entreprises », **M. Jean-Paul Chanteguet** a souligné que ce programme était fondamental dans la mesure où il avait un impact direct sur le pouvoir d'achat et le logement des Français. Or les crédits de paiement du programme diminuent, hors fonds de concours, de 47,9 millions d'euros, soit 4,1 % par rapport à 2006.

L'action n° 2, qui vise à agir sur l'environnement économique, réglementaire, social et financier, concerne en particulier les PME de moins de 20 salariés, soit 6 millions de personnes, et 97 % du nombre total des entreprises françaises. Ces entreprises sont concernées au premier chef par la 3^{ème} étape de la bataille pour l'emploi annoncée par le Premier ministre avec, notamment, une exonération de cotisations sociales patronales pour les salariés rémunérés au niveau du SMIC. Les exonérations de charges sociales sont passées de 3 milliards d'euros en 1993 à 20 milliards d'euros en 2005. Or de telles exonérations de charges finissent par créer un risque de trappe à bas salaires. La Cour des comptes, en tous cas, a souligné que ce genre de dispositif était difficile à contrôler et que son efficacité était incertaine. Le financement des PME est partie intégrante de cette action, et dépend notamment d'OSEO, résultat de la fusion en 2005 de l'ANVAR, de la SOFARIS et de la BDPME ; une réorganisation de cette structure serait en cours, à propos de laquelle il serait intéressant d'avoir

quelques éclairages. Le FISAC (fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce), instrument pourtant de la solidarité territoriale, n'est doté que de 81,5 millions d'euros en 2007.

L'action n° 4 concerne le service public postal, mais le mélange des genres avec des éléments relevant du développement des technologies de l'information rend le dispositif peu lisible. A côté de cela, le Gouvernement a créé un statut de « gazelles », pour les entreprises connaissant une forte croissance de leur masse salariale : ce statut leur permet de bénéficier d'une neutralisation de la charge fiscale, au titre de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt forfaitaire annuel.

M. Jean-Paul Chanteguet a conclu en estimant que, globalement, il s'agissait d'un ensemble budgétaire peu lisible, qui soulevait de nombreuses interrogations quant à sa capacité à fortifier le tissu des PME ; qu'en conséquence, le groupe socialiste voterait contre son adoption.

M. François Brottes, au nom du groupe socialiste, a demandé qu'un débat de fond soit organisé sur la future directive postale. Il a dénoncé le fait que les crédits nécessaires aux écoutes téléphoniques figurent dans la mission relative au développement économique, estimant que ce rattachement conduisait à gonfler artificiellement cette mission avec des crédits relevant plus naturellement du domaine de la justice.

Il a ensuite posé au rapporteur les questions suivantes :

– les crédits de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques (CSSPCE) étant désormais fongibles, cette instance disposera-t-elle des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions qui lui sont assignées par la loi, notamment lorsqu'on les compare avec le budget beaucoup plus important de l'ARCEP ?

– la baisse importante des crédits destinés au transport de la presse résulte-t-elle de l'accord intervenu l'année dernière entre les entreprises de presse et le gouvernement, ou est-ce simplement une restriction budgétaire supplémentaire particulièrement mal venue compte tenu de la situation financière de la plupart des acteurs de la presse écrite ?

– le financement des retraites des fonctionnaires de la Poste a-t-il en définitive fait l'objet d'un accord avec le Gouvernement ?

– à combien s'élève le manque à gagner pour la Poste de la banalisation du livret A demandé par les instances communautaires ?

– à combien s'élèveront en 2007 les crédits versés au fonds postal national de péréquation territoriale, destiné à financer la présence territoriale des agences postales communales ou intercommunales particulièrement attendue de nos concitoyens ?

Mme Marcelle Ramonet, au nom du groupe UMP, a indiqué que son propos concernait les trois volets de la mission « Développement et régulations économiques » relatifs aux petites et moyennes entreprises, à l'industrie et au commerce extérieur.

Depuis 2002, l'actuelle majorité a engagé un vaste mouvement de réformes qui a considérablement changé notre paysage économique en levant de nombreux freins économiques, juridiques ou fiscaux. Ce nouvel environnement porte ses fruits et les indicateurs sont concordants. Pour autant, l'actuelle majorité a un devoir permanent d'adaptation de la société aux réalités et aux besoins de notre économie, en réconciliant l'Etat et les entreprises, seules créatrices d'emplois et de richesses pour notre pays !

Les PME françaises jouent un rôle moteur essentiel à notre économie comme en matière de créations d'emploi. Elles représentent 60 % des emplois du secteur marchand, 53 % de la valeur ajoutée, 41 % des investissements, 30 % des exportations.

La création d'entreprises est l'enjeu primordial pour la société française, pour notre économie et pour nos concitoyens. Grâce à la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 relative à l'initiative économique, 900 000 PME ont été créées à raison de 230 000 créations par an, contre 180 000 par an sur les 10 années précédentes.

Toute cette politique se traduit donc dans une réalité que nul ne peut contester.

Les résultats publiés par les instituts de conjoncture sont concordants et le dernier en date, celui de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) rendu public cette semaine, établit des prévisions de croissance de 2,3 % en 2006 et 2,2 % en 2007. Ces chiffres démontrent que les hypothèses

formulées par le gouvernement sont réalistes et combien la politique actuelle tend à accompagner cette croissance, et à amplifier ses effets sur l'ensemble du tissu économique en termes d'emplois. Le taux de chômage est passé de 10 % en juin 2005 à 8,9 % en juillet 2006. L'objectif souhaité de faire passer le chômage sous la barre des 8 % en 2007 devrait être atteint.

Le groupe UMP considère donc que le projet de budget est assurément favorable au développement économique, à nos entreprises et donc à l'emploi. Il donne une réelle lisibilité et traduit une volonté de simplification pour aller sur des actions prioritaires et efficaces. Orienté vers la compétitivité, l'attractivité et la réforme fiscale, qui entre en vigueur en 2007, ce budget doit contribuer à renforcer nos entreprises, notamment sur le plan fiscal, avec la réforme de la taxe professionnelle. L'une de nos priorités consiste à poursuivre sans relâche, comme le fait le gouvernement depuis 2002, la préparation de l'avenir.

L'effort de l'Etat en termes de dépenses fiscales en faveur des entreprises est plus important que les crédits budgétaires inscrits dans cette mission, puisqu'il est de l'ordre de 10 milliards d'euros.

Au titre des mesures en faveur du développement de nos entreprises, on peut mentionner :

- le statut des entreprises de croissance communément dénommées "gazelles", qui sera effectif en 2007, permettant aux entreprises concernées de pouvoir bénéficier d'un gel de l'impôt des sociétés, d'un report des charges sociales et d'un accompagnement personnalisé de l'administration. L'objectif est d'accompagner et de consolider leur développement et de favoriser l'émergence de nouveaux champions nationaux. Le coût de cette mesure s'élève à 100 millions d'euros, soit 60 millions d'euros au titre de la réduction d'impôt et 40 millions au titre du remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche. Le fonds « *France Gazelles* » devrait quant à lui toucher plus de 4000 PME à travers un fonds d'investissement de 2 milliards d'euros, destiné à promouvoir le capital-risque ainsi que le capital-développement ;

- le plan de soutien aux entreprises du secteur des cafés, des restaurants et des hôtels, retracé dans la mission « Travail et emploi », d'un montant de 697 millions d'euros ;

- les allègements de charges renforcés dès le 1^{er} juillet 2007, pour un coût de 320 millions d'euros ;

- la poursuite d'une simplification administrative à destination des PME avec un objectif de réduction des coûts des formalités pénalisantes pour les PME.

Par ailleurs, les crédits inscrits dans la mission pour le développement industriel s'élèvent à 192,5 millions d'euros. Ils ne retracent cependant pas l'intégralité des moyens mis en œuvre en faveur de la politique industrielle.

Les priorités du gouvernement en ce domaine depuis 2002 sont le soutien à l'innovation, à la recherche et développement, en particulier à destination des PME, la poursuite du plan innovation 2003 avec le crédit d'impôt recherche, ainsi que l'aide aux projets des jeunes entreprises innovantes. C'est aussi la création des pôles de compétitivité, dont le budget s'élève à 1,5 milliards d'euros sur 3 ans, la création de l'Agence nationale de la recherche, la création de l'Agence pour l'innovation industrielle, la création du groupe OSEO-ANVAR, la mise en place du Fonds de compétitivité des entreprises. Dans cette mission figurent également les dotations en faveur de l'accompagnement des mutations industrielles et la politique de l'énergie.

S'agissant de la politique énergétique, elle a été au cœur des préoccupations des députés du groupe UMP au cours de la présente législature. Rappelons que cette action pour 2007 est dotée de 69,89 millions d'euros en autorisation d'engagements et 68,40 millions d'euros en crédits de paiement. Elle comprend, en particulier, les subventions versées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA). Il convient en outre de saluer la politique volontariste de l'actuelle majorité en faveur des biocarburants.

S'agissant du soutien au commerce extérieur, les moyens de la mission visent à favoriser le développement de l'emploi à l'export, en particulier, dans les PME. La France est au 5^{ème} rang des pays exportateurs et au 4^{ème} rang mondial pour l'échange de services, soit :

- 1 milliard d'euros à l'export supplémentaire correspondant à la création de 15 000 emplois ;

- 6,2 millions d'emplois dépendant directement ou indirectement de l'export ;

- 110 000 entreprises ont été entreprenantes à l'export en 2005.

C'est dire l'importance de l'action du gouvernement pour soutenir nos entreprises à l'étranger. Bien que le déficit extérieur soit important du fait de l'augmentation de la facture pétrolière (estimée à 50 milliards en 2006), il est à noter que les exportations progressent plus vite que les importations. Les moyens de la France sont orientés vers les 5 pays pilotes (États-unis, Japon, Chine, Inde, Russie) parmi les 25 pays prioritaires. Nos moyens sont principalement destinés au réseau des missions économiques, à UBIFrance pour l'accompagnement des entreprises françaises sur les marchés étrangers et à l'Agence française des investissements internationaux (AFII) pour l'accueil des investisseurs étrangers en France, à hauteur de 226,7 millions d'euros en crédits de paiement. Il faut ajouter les crédits COFACE, le programme des aides financières au développement et les crédits de la réserve pays émergents (RPE).

Grâce à ce projet de budget, l'année 2007 sera donc l'année des entreprises, de la recherche et de l'innovation. A travers notre politique de recherche et d'innovation, d'importants efforts vont être menés concernant la recherche et l'enseignement supérieur en direction de nos pôles de compétitivité.

Pour toutes ces raisons, le groupe UMP soutient ce projet de budget.

M. Jean Dionis du Séjour, au nom du groupe UDF, a convenu du fait que le paysage industriel français s'était profondément modifié entre 2002 et 2007, notamment à la suite de plusieurs privatisations que le groupe UDF a soutenu, à l'exception de celle de GDF, et de la transposition de nombreuses directives européennes.

L'Etat a eu tendance à se désengager du monde industriel, tout en restant un acteur majeur du fait de ses parts dans les entreprises publiques. Pourtant, le projet de loi de finances pour 2007 ne contient aucune disposition permettant de comprendre quelle sera sa stratégie pour des entreprises comme Électricité de France, Areva ou France Telecom. Quelle sera sa gestion patrimoniale et sa stratégie dans des domaines où l'Etat garde la main, notamment dans le domaine du nucléaire ? Les dividendes générés par ce secteur doivent-ils revenir à l'opérateur principal ou être répartis entre toutes les entreprises industrielles ? Ne répondant pas à ces questions, le document de présentation du budget est exhaustif sur l'accessoire, mais vide sur certaines orientations essentielles.

Il est effectivement fondamental que le Parlement français soit pleinement associé à l'élaboration de la nouvelle directive européenne relative au secteur postal, notamment au sujet des dispositions relatives aux tarifs des envois de moins de 50 grammes, c'est-à-dire au prix du timbre. Un débat mérite en outre d'avoir lieu sur les missions et le budget de la CSSPCE, de l'ordre de 240 000 euros, ainsi que sur le FISAC dont les moyens sont simplement reconduits d'année en année.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe UDF s'abstiendra sur ce projet de budget.

M. Yves Coussain, président, a précisé que les orientations stratégiques de l'Etat en tant qu'actionnaire de plusieurs entreprises publiques pourraient être données en séance par le Gouvernement mais qu'elles n'avaient pas à figurer dans un document de présentation budgétaire.

M. Léonce Deprez a rappelé qu'en tant qu'élu depuis 40 ans du Nord-Pas-de-Calais et ancien chef d'entreprise, il s'était toujours battu pour que la France reste une nation industrielle, aux côtés d'autres membres de la commission qui partagent la même vision. Or, le risque est grand qu'elle cesse de l'être.

On peut donc s'étonner de constater que le projet de budget pour 2007 prévoit de ramener les crédits destinés à l'environnement et la compétitivité de nos entreprises industrielles de 148 à 139 millions d'euros. De même, il est inacceptable de voir les crédits destinés à l'accompagnement des mutations industrielles reculer de 60 à 17 millions, entre 2005 et 2007, même si les crédits du fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM) sont transférés dans une autre section budgétaire.

L'industrie papetière, pour ne citer qu'elle, subit en France une crise profonde, et mérite d'être fortement soutenue. Ainsi dans le Pas-de-Calais est envisagé un projet de plate-forme logistique sur le site d'une entreprise sinistrée. Ce type de mesure d'accompagnement des mutations industrielles doit être aidé.

En conclusion, le projet de budget présente des points positifs, comme le maintien des crédits destinés au FISAC, instrument efficace de revitalisation des centres ville, ou le soutien accordé au secteur de l'hôtellerie-restauration. Mais, au vu de l'évolution des crédits relatifs à l'accompagnement des mutations industrielles, on peut s'interroger sur la volonté du Gouvernement de maintenir la vocation industrielle du territoire français.

M. Jean Proriol a également estimé qu'il serait utile de demander au Gouvernement sa position à l'égard de la CSSPCE. Cette instance, créée par une disposition législative, consacre un important travail à l'examen

des mesures réglementaires prises dans le domaine des postes et des communications électroniques ainsi qu'à des auditions permettant aux parlementaires qui en sont membres de se familiariser avec un secteur complexe. Sa composition est paritaire entre l'Assemblée et le Sénat, et associe plusieurs personnalités qualifiées.

Par ailleurs, le Fonds postal national de péréquation territoriale sera abondé à hauteur de 140 millions d'euros. La Poste va prendre en charge la répartition de ces crédits, en concertation avec les commissions départementales de la présence postale territoriale.

M. Serge Poignant, rapporteur pour avis, a estimé que certaines appréciations excédaient le strict cadre budgétaire, notamment s'agissant de la politique industrielle de notre pays qu'il appartient au Gouvernement d'exposer aux députés.

Il a ensuite apporté les précisions suivantes :

– le budget des DRIRE va croître de 41 à 48 millions d'euros en 2007, ce qui représente une augmentation conséquente. Les 34 millions d'euros affectés aux DRIRE en faveur des pôles de compétitivité concernent uniquement des actions d'animation de ces pôles, qui bénéficient par ailleurs de crédits d'aide en investissement beaucoup plus importants ;

– le FISAC est effectivement un outil très important et très efficace, dont les moyens méritent d'être confortés, en particulier s'il lui revient de gérer la prime à la transmission ;

– OSEO Sofaris concentre des moyens destinés aux garanties financières aux entreprises, auparavant détenus notamment par l'ANVAR. Les moyens de cet organisme, en crédits budgétaires et sur ressources propres, enregistrent une augmentation importante, puisqu'ils ont doublé entre 2005 et 2007 pour s'établir à 300 millions d'euros dans le présent projet de budget ;

– les 17 millions d'euros consacrés à l'accompagnement des mutations industrielles méritent d'être analysés dans le détail, puisqu'ils ne comprennent pas les crédits destinés au FIBM et que certaines modifications du périmètre budgétaire sont intervenues cette année. Les crédits destinés à la reconversion industrielle sont, pour leur part, en augmentation, grâce aux nouvelles « délégations de service public de reconversion industrielle » ;

– les évolutions du paysage industriel évoquées par M. Jean Dionis du Séjour feront l'objet de la troisième partie du rapport, qui ne sera disponible qu'avant l'examen en séance publique des présents crédits. La stratégie de l'Etat actionnaire fait par ailleurs l'objet d'un rapport annuel de l'agence des participations de l'Etat.

M. Alfred Trassy-Paillogues, rapporteur pour avis, a rappelé que la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques (CSSPCE) bénéficiait de crédits d'un montant de 240 000 euros, à hauteur de la taille réduite de cette structure. Il a aussi rappelé qu'il était membre de cette commission, ainsi que ses collègues Jean Proriol et Jean Dionis du Séjour, et que les rapports y sont établis en collaboration avec des personnes qualifiées issues de différents ministères. Créée par la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, la CSSPCE a vu son rôle renforcé par la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle. Il est regrettable que le fonctionnement en soit aussi lourd, et décourageant, et le rapporteur pour avis demandera donc au Gouvernement lors des débats en séance publique, comme le souhaite M. Jean Proriol, de le repenser. La sophistication des avis de la CSSPCE, émis en outre tardivement, empêche leur prise en compte par le Gouvernement : il y a là un deuxième écueil.

Quant au fonds postal national de péréquation territoriale, M. Jean Proriol a fait état de crédits de 140 millions d'euros, les informations du rapporteur confirment l'ordre de grandeur de ce chiffre, puisqu'elles mentionnent plutôt 150 millions d'euros, correspondant aux exonérations de taxe locale dont La Poste bénéficie au titre de ses missions d'aménagement du territoire.

La solution du financement des retraites des fonctionnaires employés par La Poste passe, selon les derniers schémas évoqués, par une reprise en charge par le régime général d'assurance vieillesse, gagée par le versement d'une soulte. Le montant de cette soulte pourrait rester raisonnable, le chiffre de deux milliards d'euros ayant été évoqué, car le régime général bénéficie déjà depuis de nombreuses années, sans contrepartie aucune au niveau des prestations, des versements de cotisations des nombreux jeunes contractuels employés par La Poste.

La suppression du monopole du Livret A entraînerait nécessairement un manque à gagner pour La Poste, mais le Gouvernement défend le maintien de ce monopole auprès des institutions communautaires.

L'aide au transport de presse sera de 161,7 millions d'euros en 2007 contre 170,5 millions d'euros en 2006. Mais la convention de gestion de l'aide au transport postal signée début 2005 par l'État pour la période 2005-2008 a prévu que la partie de l'aide au titre du transport de presse correspondant à l'aide au pluralisme contrebalançait la baisse de la partie de l'aide rattachée au programme « Développement des entreprises », accordée au nom de l'aide à la distribution dans les zones peu denses, pour maintenir à 242 millions d'euros l'aide totale au transport de presse, en application de l'accord du 22 juillet 2004 entre l'Etat, La Poste et la presse.

S'agissant du projet de directive présenté par la Commission européenne le 18 octobre 2006, et préconisant la disparition de tout domaine réservé au 1^{er} janvier 2009, il ne remet nullement en cause le principe du service universel postal, puisqu'il prévoit :

– d'une part, l'obligation pour chaque Etat d'informer la Commission sur les conditions dans lesquelles il est assuré sur son territoire. La proposition maintient les obligations qui incombent actuellement aux États membres en matière de prestation d'un service universel de qualité, comprenant au moins une distribution et une levée du courrier cinq jours par semaine pour chaque citoyen de l'Union européenne. Elle maintient l'obligation de proposer les services postaux à des prix abordables ainsi que la possibilité, pour les États membres, d'imposer un tarif unique pour les envois soumis au tarif unitaire, tels que le courrier ordinaire ;

– d'autre part, la possibilité de mettre en œuvre, en tant que de besoin, un fonds de financement du service universel postal, alimenté par une contribution des opérateurs ou des utilisateurs de services postaux. Les États membres pourront aussi choisir parmi d'autres solutions, telles que les aides d'État, les marchés publics, et le partage des charges entre opérateurs.

En outre, il ne s'agit que d'un projet de directive, et le Gouvernement français va peser pour conserver la possibilité de financer le service universel via le maintien d'un domaine réservé. Il convient de rappeler, dans l'éventualité d'une disparition du domaine réservé, l'article 15 de la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, qui fixe par avance les conditions de fonctionnement d'un « fonds de service universel ». Cet article prévoit l'activation de ce fonds par le Gouvernement, en tant que de besoin, par un « *décret, pris après un avis public de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes sur une demande du prestataire du service universel établissant, ..., qu'il supporte une charge financière inéquitable imputable à ses obligations de service universel* ».

M. Serge Poignant, rapporteur pour avis, a présenté deux amendements visant à supprimer les articles 60 et 61 du projet de loi de finances pour 2007.

En remettant en cause dans l'article 60 l'exonération des cotisations d'accidents du travail et maladies professionnelles attachée aux contrats d'apprentissage et aux contrats de qualification, le Gouvernement rompt le pacte qu'il avait conclu avec les petites entreprises dans le cadre d'une implication partagée en faveur de la cohésion sociale et de l'intégration professionnelle des jeunes. La remise en cause de l'exonération de cotisations patronales d'accidents du travail risque de démotiver les artisans et limiter d'autant leur contribution au développement de l'apprentissage.

Quant à la disposition proposée par l'article 61, qui vise à affecter à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) les recettes nouvelles provenant, en vertu d'un mécanisme prévu par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, de la fraction de taxe d'apprentissage due par les entreprises de plus de 250 salariés qui n'ont pas dans leurs effectifs un seuil déterminé de jeunes en contrats d'apprentissage ou de professionnalisation, elle détourne vers l'AFPA, le produit d'une taxe destinée, par nature, à favoriser le développement de l'apprentissage, puisque, selon le principe posé par l'article 224 du code général des impôts, ce produit doit lui revenir par le canal du « Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage ».

La Commission a *adopté* à l'unanimité ces deux amendements, puis a émis *un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Développement et régulation économique »*, le groupe socialiste votant contre, et le groupe UDF s'abstenant.

Puis la Commission a procédé à l'examen du rapport d'information de **MM. Antoine Herth et Serge Poignant sur la mise en application de l'article 4 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique et des articles 48 et 49 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole fixant les objectifs de développement des biocarburants et établissant le régime juridique des huiles végétales pures.**

M. Serge Poignant, rapporteur, a rappelé que la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, dont il a été le rapporteur, a fixé en juillet 2005 des objectifs ambitieux de développement des biocarburants, objectifs encore renforcés par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, dont Antoine Herth a été le rapporteur, loi qui a, en outre, autorisé l'utilisation d'huile végétale pure comme carburant agricole. Chacun se souvient du rôle que le président Patrick Ollier a pris dans la rédaction et l'adoption des amendements correspondants. Sans rappeler longuement l'intérêt du développement de ces carburants, deux points doivent être soulignés :

– les biocarburants présentent un bilan environnemental bien meilleur que les carburants fossiles y compris sur l'ensemble de leur cycle de vie, c'est-à-dire en incluant les conséquences environnementales de leur production. Deux études récentes évaluent ainsi entre 41 et 61 % la diminution des émissions de dioxyde de carbone rendue possible par l'utilisation d'éthanol produit à partir de betterave et entre 43 et 70 % la diminution des émissions de dioxyde de carbone rendue possible par l'utilisation d'ester méthylique d'huiles végétales (EMHV) produit à partir de colza.

– les productions végétales pour l'élaboration des biocarburants devront, comme toutes les cultures, prendre en compte la protection de l'environnement, participant pleinement à l'objectif de développement d'une agriculture écologiquement responsable mais aussi économiquement compétitive puisque les biocarburants peuvent être produits sur notre sol, en y créant de la richesse et de l'emploi.

Il est donc incontestable qu'il convient de développer fortement la production de biocarburants dans notre pays.

M. Antoine Herth, rapporteur, a insisté sur deux instruments principaux, indispensables pour atteindre les objectifs d'incorporation fixés par la loi :

– la réduction de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) consentie au profit des biocarburants, et subordonnée à l'agrément fiscal des unités de production.

– la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) relative aux biocarburants, créée par la loi de finances pour 2005 qui constitue, de fait, une sanction financière très incitative à l'encontre des distributeurs de carburants n'incorporant pas de biocarburants à hauteur des objectifs qu'elle fixe.

S'agissant des huiles végétales pures, la loi d'orientation agricole a autorisé leur utilisation, comme carburant agricole, par les exploitants ayant produit les plantes dont l'huile est issue. Elle prévoit, en outre, une exonération totale de TIPP pour ces huiles, exonération qui constitue un régime très favorable puisque les autres biocarburants n'en bénéficient pas.

La loi d'orientation agricole a également autorisé la vente d'huile végétale pure en vue de son utilisation comme carburant agricole ou pour l'avitaillement des navires de pêche professionnelle ainsi que cette utilisation à compter du 1^{er} janvier 2007. Un décret précisera, au vu du bilan de l'utilisation des huiles en autoconsommation, les modalités de production, de commercialisation et d'utilisation des huiles végétales pures. Ce décret n'a pas été publié mais devrait l'être très prochainement.

En ce qui concerne les résultats atteints, les derniers chiffres complets disponibles concernent 2005. Au titre de cette année, le taux d'incorporation moyen a été de 1 %, ce qui est inférieur à l'objectif indicatif mais ce qui traduit une progression de 22 % par rapport à 2004. On commence donc à assister à un décollage de la production de biocarburants dans notre pays.

Il est apparu clairement au cours des auditions des rapporteurs que le décollage intervenu à partir de 2005 résultait, pour l'essentiel, de l'effet de la création de la TGAP, dispositif dont tous les acteurs soulignent le caractère puissamment incitatif. Il existe, en outre, un consensus au sein des personnes entendues pour estimer que l'objectif d'incorporation de 2006, soit 1,75 %, devrait être atteint ce qui traduirait une progression de l'incorporation de 75 % en un an et un doublement en deux ans.

Les résultats de la politique de soutien aux biocarburants sont donc très encourageants mais restent toutefois modestes par rapport aux objectifs fixés à moyen terme. Le premier enjeu majeur pour l'avenir est donc le changement d'échelle qui s'amorce et qui peut être la source de deux difficultés.

La première, temporaire, est qu'à partir de 2008, la production devra être assurée par des unités nouvelles qui doivent être construites. D'éventuels retards dans la construction de ces unités pourraient donc rendre difficile d'atteindre l'objectif fixé pour 2008, qui sera une année critique. Le cas échéant, il conviendra de veiller à ce que cette éventuelle difficulté ne conduise pas les distributeurs, sous l'effet de la TGAP, soit à recourir à des importations ce qui amorcerait un processus fâcheux, soit à répercuter sur les consommateurs le montant de TGAP dû, en prévoyant si nécessaire une éventuelle adaptation temporaire du dispositif par la loi de finances pour 2008.

Le vrai défi pour l'avenir se posera toutefois ensuite pour atteindre les objectifs d'incorporation fixés pour 2010 et 2015. Pour atteindre ces objectifs, il sera nécessaire de faire appel à de nouvelles techniques permettant une meilleure valorisation énergétique des plantes, grâce aux biocarburants de deuxième génération, et une incorporation d'éthanol dans le gazole, sous la forme d'ester éthylique d'huile végétale.

M. Serge Poignant, rapporteur, a estimé que le deuxième enjeu était de répondre aux difficultés spécifiques de la filière éthanol, en particulier s'agissant de l'incorporation directe qui n'a permis la consommation que d'environ 3 300 tonnes d'éthanol en 2005, chiffre à comparer aux 368 500 tonnes de biodiesel consommées.

En tout état de cause, la voie de l'incorporation directe d'éthanol rencontrera rapidement des limites et la diésélisation des parcs automobiles français et européen fait que la priorité doit être de rechercher les voies d'une incorporation de l'éthanol dans le gazole sous la forme d'EEHV.

Enfin, de nouvelles perspectives s'ouvrent à l'éthanol avec le développement de l'E85 comme en témoignent les travaux du groupe de travail sur le soutien à cette filière présidé par M. Alain Prost. Il faut rendre incitatif le recours à l'E85 par une fiscalité adaptée. Les dispositions correspondantes, proposées par le Gouvernement dans un amendement au projet de loi de finances pour 2007, ont été adoptées en première lecture par l'Assemblée.

Un troisième enjeu est de veiller aux intérêts des consommateurs et des contribuables. Le système actuel de soutien aux biocarburants repose sur la coexistence d'une défiscalisation et d'une sanction fiscale. Compte tenu des inconvénients de chacun des deux dispositifs et de la possibilité de les compenser en partie en utilisant l'autre, il est opportun de les maintenir tous les deux, sans que leur juxtaposition ne crée de rentes au bénéfice des producteurs de biocarburants. Il faut pour cela assurer, d'une part, une disponibilité suffisante des quantités des biocarburants et, d'autre part, une concurrence effective entre leurs producteurs. Cela nécessite une plus grande diversification des détenteurs d'agréments fiscaux que le Gouvernement a engagée, mais qui est nécessairement progressive puisqu'elle suppose la création de nouvelles unités de production.

M. Antoine Herth, rapporteur, a estimé que le dernier enjeu concerne l'évolution de la filière des huiles végétales pures.

Pour passer à une commercialisation de ce produit, deux conditions devront être réunies. La première est d'organiser une standardisation du produit, c'est-à-dire de prévoir une forme de certification des huiles produites, et la seconde est la définition d'un régime fiscal.

Un débat a suivi l'exposé des rapporteurs.

M. Claude Birraux a félicité les deux rapporteurs et le Président Patrick Ollier de suivre l'application des dispositions votées par le Parlement, exerçant ainsi une mission de contrôle fondamentale. Ces travaux, comme ceux menés par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques en 2001 puis en 2004, montrent qu'il faut absolument vaincre les réticences, parfois fortes, des pétroliers comme de certains environnementalistes, pour répondre aux défis qu'affronte notre agriculture, éviter des importations massives d'alcool qui pourraient imposées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et lancer l'effort de recherche nécessaire pour développer les biocarburants de deuxième génération, produits à partir des plantes entières. Les roseaux à croissance rapide sont un exemple de ces possibilités, offrant un rendement à l'hectare équivalent à 700 000 litres de pétrole.

M. Philippe Feneuil a reconnu que les rapporteurs avaient soulevé le problème fondamental en ce qui concerne les huiles végétales pures, celui de l'absence de standardisation des produits, question liée à celle de la nécessaire professionnalisation des producteurs.

Il a souhaité que l'autorisation de l'emploi des biocarburants ne soit pas limitée, au-delà de l'autoconsommation agricole, au seul secteur de la pêche et jugé souhaitable que les agriculteurs qui n'en produisent pas puissent les utiliser.

M. Jean Dionis du Séjour a félicité les rapporteurs et approuvé les axes du rapport, notamment les deux conditions posées au développement des huiles végétales pures. Il a toutefois regretté qu'une politique plus volontariste ne soit pas conduite s'agissant de cette filière. L'alternative aujourd'hui est, en effet, entre une impulsion forte des pouvoirs publics permettant d'organiser la filière ou son développement par des initiatives individuelles et dans l'anarchie, qui est malheureusement d'ores et déjà engagé, en particulier dans le Sud-Ouest. Les succès rencontrés par l'Allemagne dans la promotion des biocarburants montrent qu'une action efficace est possible et il est donc fâcheux que la France ne s'inspire pas davantage de cet exemple.

M. Claude Birraux a recommandé de prendre appui sur les flottes captives pour développer les nouveaux produits, à partir des bus et des flottes de véhicules des collectivités territoriales notamment, afin d'éviter le cercle vicieux dans lequel l'absence d'infrastructures de distribution adaptées entrave la commercialisation des véhicules dont l'insuccès ne favorise pas le développement des infrastructures adaptées.

M. Serge Poignant, rapporteur, rappelant l'apport des travaux de l'Office parlementaire d'évaluation scientifique, a précisé que les chiffres relatifs à l'année 2006 n'étaient malheureusement pas encore disponibles mais que tous les acteurs auditionnés considéraient le taux d'incorporation de 1,75% en 2007 comme un objectif réaliste.

M. Antoine Herth, rapporteur, a indiqué que l'avis de la commission sur les crédits de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » comprendrait un échéancier des décrets d'application de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

Des expériences menées localement pour développer l'emploi des biocarburants ont été autorisées à titre expérimental.

Quant à la comparaison constante avec l'Allemagne, elle n'est pas forcément judicieuse : les automobiles produites par les constructeurs allemands se caractérisent par une consommation de carburant particulièrement élevée, ce qui ne traduit pas une grande préoccupation environnementale.

Enfin, la réflexion sur les productions agricoles et leur utilisation énergétique doit se poursuivre et l'un des intérêts des huiles végétales pures, à cet égard, est de sensibiliser les exploitants aux préoccupations énergétiques.

A l'issue de ce débat, la Commission a décidé, à l'unanimité, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication, en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement.

*

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a entendu **M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche**, sur les crédits de son ministère pour 2007.

Le président Patrick Ollier a demandé au ministre de décrire les principales caractéristiques du budget de l'agriculture pour 2007 et de faire le bilan de l'application de la loi d'orientation agricole (LOA). Il s'est dit solidaire de la démarche du Président de la République, qui a déclaré : « Ce qu'il nous faut, ce n'est pas moins d'agriculture, c'est une nouvelle ambition agricole pour l'Europe et pour la France. » Enfin, il a émis le souhait que soient dégagées, malgré la rigueur budgétaire qui s'impose à tous, les marges de manœuvre nécessaires pour soutenir les exploitants et les filières.

M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, a rendu compte du conseil des ministres de l'agriculture de l'Union européenne de ce jour, au cours duquel ont été abordées les questions de la réforme de l'organisation commune du marché viti-vinicole, de l'agriculture biologique et de la pêche.

La production agricole française, qui représente 63 milliards d'euros, est le fait de 370 000 exploitations. Les secteurs de l'agriculture, des industries agroalimentaires, de la sylviculture et de la pêche totalisent 7,5 %

des emplois du pays. La France exporte pour 40 milliards d'euros de produits agricoles et transformés, avec un solde commercial positif de 8 milliards d'euros.

Ces chiffres montrent l'enjeu du développement d'une agriculture performante, objectif soutenu par la LOA. Le Gouvernement a aussi pour ambition de conforter le revenu des agriculteurs, en particulier dans les zones difficiles, et de diversifier les débouchés, notamment avec le plan biocarburants.

Avant l'été, 176 pôles d'excellence rurale ont été labellisés. Pour atteindre l'objectif de 300, 124 le seront avant la fin de l'année.

M. François Brottes a objecté que M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, la veille, devant la commission, avait évoqué un total de 400 pôles d'excellence rurale.

Le président Patrick Ollier a corroboré cette remarque.

Le ministre s'est félicité de cette nouvelle, mais a précisé qu'elle restait à confirmer.

Puis il a repris le cours de son propos, indiquant que les moyens du ministère de l'agriculture et de la pêche se répartissent entre quatre missions, au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), totalisant 5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de 50 millions d'euros par rapport à 2006. S'y ajoutent les 98 millions d'euros crédités au compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR), qui remplace désormais l'ADAR (Agence de développement agricole et rural).

Ces crédits sont également complétés dans des proportions très importantes par d'autres financements publics, dont 10,5 milliards d'euros d'apports communautaires et 1 milliard d'euros de subventions des collectivités locales, auxquels il convient d'ajouter les 13 milliards d'euros de dépenses incluses dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour le FFIPSA. Au total, les soutiens publics à l'agriculture atteignent par conséquent 30 milliards d'euros.

La mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », au contraire des trois autres, est exclusivement portée par le ministère de l'agriculture et de la pêche. Elle sera dotée de 2,954 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2007, soit une augmentation de 24 millions d'euros. Elle représente les trois cinquièmes du budget du ministère de l'agriculture et évolue sensiblement comme l'ensemble de celui-ci.

La mission est répartie en quatre programmes : « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural », doté de 1,489 milliards d'euros ; « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », doté de 711 millions ; « Forêt », doté de 312 millions ; « Soutien des politiques de l'agriculture », doté de 441 millions.

Les priorités, en 2007, consisteront à relever les défis économiques, à réaffirmer l'importance de l'agriculture dans les territoires ruraux et à moderniser le ministère.

Pour relever les défis économiques, le budget comporte une mesure nouvelle de 40 millions d'euros afin de couvrir les exonérations de charges sociales prévues par la LOA. En parallèle, la dotation jeune agriculteur (DJA) sera totalement exonérée d'impôt sur le revenu.

Le soutien aux filières tient compte des nouvelles modalités de contractualisation avec les régions et insiste sur la promotion internationale des produits. D'autres outils sont renforcés : les indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN) seront revalorisées à hauteur de 5 % pour les vingt-cinq premiers hectares en zone de montagne – par rapport à ce qui avait été annoncé en 2002, la revalorisation atteindra donc 35 % et non 50 % comme il était initialement prévu. La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) bénéficie d'une hausse de 8 millions d'euros, soit 5 %. Le développement des valorisations non alimentaires progresse de façon très soutenue : le soutien fiscal passe de 275 millions d'euros à 550 millions d'euros et, à la fin de l'année, 3,78 millions de tonnes d'agréments nouveaux auront été délivrés pour les biocarburants.

Il importe aussi de se doter des moyens nécessaires face aux aléas climatiques et aux crises. Le fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA) sera doté au fur et à mesure des besoins d'indemnisation des victimes de la sécheresse. Une dotation de 25 millions d'euros est prévue pour la bonification de prêts calamités et de prêts de consolidation, ce qui permettra de réaliser environ 250 millions d'euros de prêts bonifiés. En outre, la dotation destinée à l'assurance récolte, avec 30 millions d'euros, progresse de 5 millions d'euros. Parallèlement, la création de retenues d'eau de proximité mobilisera la majeure partie des autorisations d'engagement (AE) pour l'hydraulique agricole.

S'agissant des crises sectorielles, les dotations du dispositif agriculteurs en difficulté (AGRIDIFF) et du fonds d'allégement des charges (FAC) seront maintenues. De plus, en cas de crise grave, des moyens peuvent être trouvés en cours d'année par la voie des décrets d'avance.

Les soutiens à la pêche sont particulièrement renforcés. Les crédits de la pêche et de l'aquaculture sont presque doublés par rapport à 2006 puisqu'ils s'élèvent à 60 millions d'euros. Ces crédits permettront de financer le plan d'avenir pour la pêche (PAP), d'adapter les outils de pêche et d'aider les sorties de flotte. De plus, 12 millions sont prévus pour les mesures en faveur des équipements à terre et 14 millions pour l'orientation de la production et la promotion des produits. Le plan renforcera aussi le contrôle du respect des quotas et de la taille des captures.

La deuxième priorité consiste à réaffirmer la place de l'agriculture dans les territoires ruraux, grâce notamment aux mesures agro-environnementales et à une dotation pour les nouveaux contrats en faveur des prairies exploitées dans le respect de l'environnement. Ces contrats font suite aux engagements en prime herbagère agro-environnementale (PHAE) ainsi qu'à certains contrats d'agriculture durable (CAD) herbagers. Une priorité est également accordée aux mesures spécifiques souscrites par les agriculteurs dans les zones classées Natura 2000.

Le plan bâtiments d'élevage procède aussi de cette préoccupation : non seulement les autorisations d'engagement sont revues à la hausse, avec 15 millions d'euros supplémentaires, mais une dotation complémentaire de 20 millions d'euros sera présentée en loi de finances rectificative (LFR) afin de réduire les files d'attente dans certains départements.

Le plan végétal pour l'environnement (PVE) est une nouvelle mesure d'aide aux équipements pour une gestion rationnelle des intrants, des produits phytosanitaires ou de l'énergie : elle est dotée de 10 millions d'euros en AE et de 7,4 millions en CP pour 2007.

Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) est prolongé, alors que les paiements devaient s'arrêter fin 2006, et doté de 37 millions d'euros en CP pour 2007.

S'agissant des pôles d'excellence rurale, 418 demandes ont été reçues. La première vague, portant sur 176 pôles, doit mobiliser 120 millions d'euros. L'objectif de participation du ministère de l'agriculture et de la pêche est de 24 millions d'euros sur trois ans.

Le budget de la politique forestière progresse de 3,4 %. La gestion de la forêt publique s'effectuera dans le cadre du nouveau contrat entre l'État et l'Office national des forêts (ONF), et le ministère a décidé de dégager des moyens supplémentaires pour le développement économique de la filière forêt-bois, avec 37 millions d'euros en AE.

Troisième priorité, la modernisation ministérielle passe d'abord par la réforme des offices d'intervention, qui progresse, grâce à la création de l'Agence unique de paiement (AUP) et à la fusion des établissements en trois grands pôles : animal, grandes cultures et cultures spécialisées. L'AUP a ainsi su mettre en œuvre avec efficacité, le 16 octobre dernier, les 2,74 milliards d'euros d'avances aux agriculteurs sur le paiement 2006 de l'aide liée aux droits à paiement unique (DPU). Avec ces réformes, les coûts de fonctionnement des offices sont significativement maîtrisés et leur budget baisse de 5 %.

Des schémas d'organisation modernisés apparaissent en faveur des territoires. La fusion administrative des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et de celles de l'équipement (DDE) sera effective dans huit départements.

Un accent particulier sera mis sur le développement des téléprocédures, avec une augmentation des autorisations d'engagement pour l'informatique.

Enfin, avec un nombre d'emplois en réduction de 176 pour les titulaires et de 200 pour les vacataires, la masse salariale du ministère diminuera de 15 millions d'euros.

Ce budget s'inscrit dans le cadre de la rigueur budgétaire et de la maîtrise des dépenses publiques auxquelles le Gouvernement est attaché, mais la répartition des ressources s'efforce d'être efficace, juste et tient compte des décisions du Parlement contenues dans la LOA et dans la loi sur le développement des territoires ruraux.

M. Antoine Herth, rapporteur pour avis, s'est félicité de la mise en œuvre dans le projet de budget pour 2007 de certaines mesures adoptées dans la LOA, comme la défiscalisation des biocarburants éthanols, diester et huile végétale pure (HVP), chiffrée à près de 615 millions d'euros, ou l'aide au maintien en l'agriculture biologique. Le ministère de l'agriculture intègre au total 40 millions d'euros d'exonérations de charges sociales et modernise son fonctionnement afin d'optimiser l'emploi de l'argent public. Les ICHN restent cependant inférieures à ce qui avait été annoncé par le Président de la République.

Ce budget prépare une nouvelle ère dans la mesure où il est très fortement articulé avec le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui entrera en vigueur en 2007, ce qui justifie la fin de certaines mesures et le démarrage d'autres. Cela suscite cependant une inquiétude concernant les contrats d'agriculture durable (CAD). Quels moyens seront mis en œuvre pour les honorer jusqu'à leur terme ?

Et comment se passera la transition concernant la PHAE, qui basculera dans le budget national en 2007 ?

L'Institut national des appellations d'origine (INAO) devient la cheville ouvrière de la politique de qualité. Quels moyens supplémentaires seront mis en œuvre ?

La réforme créant l'AUP a déjà prouvé son efficacité. Se pose toutefois en corollaire la question du rôle que joueront les grands pôles d'offices.

S'agissant de la forêt, le budget fait passer le message que le Gouvernement veut valoriser la ressource bois et mobiliser la ressource forestière pour faire face aux enjeux concernant la recherche d'alternatives énergétiques et la construction de matériaux de construction.

La mise en œuvre des 18 millions d'euros en CP prévus pour l'hydraulique permettra d'honorer les dossiers engagés mais pas de bâtir une perspective. Peut-on imaginer que les agences de l'eau jouent un rôle plus important à l'avenir ?

Le Président de la République a souligné très récemment son attachement à l'agriculture raisonnée et biologique. Il semblerait que Bruxelles soit en train de rebattre les cartes à ce sujet. Qu'en est-il exactement ?

Quel est l'état d'avancement des décrets d'application de la LOA ?

Enfin, quel est le bilan de la vendange ? Le marché est-il équilibré après la mise en œuvre de la distillation de crise et des dispositions visant à inciter les viticulteurs à y participer, telle la loi du 11 juillet 2006 relative à la fixation des rendements des vins à appellation d'origine contrôlée pour la campagne 2006-2007 ?

M. Aimé Kergueris, rapporteur pour avis pour la pêche, a jugé que le budget 2007 témoignait de la volonté du Gouvernement de doter le secteur des pêches et de l'aquaculture des moyens nécessaires à sa modernisation et à sa restructuration, même si le montant de 60 millions d'euros reste modeste.

Comment le volet plan de sauvetage et de restructuration (PSR) du plan d'avenir de la pêche sera-t-il mis en œuvre ? Seule la circulaire sauvetage est sortie, la circulaire restructuration restant inconnue à ce jour. Les modalités de sortie du secteur ne sont pas définies. Faute de visibilité, la profession hésite à s'engager sur le PSR. Quelles mesures le Gouvernement entend-il prendre pour fournir aux patrons décideurs des éléments techniques quantifiables ? Un guide des solutions disponibles semble indispensable pour financer des investissements en faveur de navires sortant de la période délicate du sauvetage. Une étude d'impact a-t-elle été accomplie sur les conséquences port par port du plan de sortie de flotte ? Le PSR est-il par ailleurs compatible avec les règles communautaires ? La France est en effet régulièrement condamnée à des pénalités financières par la Commission européenne pour sa gestion de l'activité de pêche et la mise en œuvre des mesures de préservation de la ressource.

Quels engagements le Gouvernement peut-il apporter sur la pérennité du dispositif d'exonération de TIPP pour pêcheurs et sur la mise en œuvre des dispositions de l'article 49 de la LOA relatif à la commercialisation d'huile végétale pure pour l'avitaillement des navires de pêche professionnelles ?

Le Fonds de prévention des aléas à la pêche (FPAP) assure depuis deux ans le soutien de 2 500 navires adhérents. Or le PSR ne lui réserve aucun rôle. Quelles mesures le Gouvernement compte-t-il prendre pour conserver le principe d'action collective, illustré avec succès par le FPAP ? Où en est-on dans la connaissance du stock, dans les actions contiguës entre professionnels et scientifiques ?

Où en sont les négociations européennes sur la pêche de grand fond ?

M. Jean Gaubert, pour le groupe socialiste, a observé qu'un tel budget agricole, s'il était présenté par la gauche, ferait davantage de bruit. Les collectivités territoriales sont de plus en plus appelées à des cofinancements. Si l'effort qui leur est demandé était encore alourdi, cela risquerait de créer des distorsions entre régions, lourdes de conséquences.

Un taux d'augmentation de 1 % est d'autant plus insuffisant que les promesses faites à l'occasion de l'adoption de la LOA nécessitent des financements supplémentaires, au prix de coupes sur d'autres secteurs. Les moyens des offices, par exemple, sont considérablement réduits, de 3,7 %, ce qui interdit toute intervention sur les marchés.

Les sommes mises en face de la PHAE correspondent-elles à ce qui était affecté auparavant ?

Les contrats d'agriculture durable (CAD), inventés pour étendre les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), apparaissent condamnés.

Pour le plan bâtiments d'élevage, la file d'attente correspond à deux années environ, et elle va encore s'allonger puisque les 30 millions d'euros supplémentaires satisferont uniquement les besoins annoncés en 2007.

Le Gouvernement a raison de promouvoir l'exportation, car il faut trouver d'autres moyens que les soutiens directs pour mettre les produits français en position avantageuse.

La réduction de la masse salariale du ministère de l'agriculture va en revanche, peser sur l'action de terrain, l'administration centrale étant généralement épargnée. Or, il serait regrettable de supprimer des postes de vacataires affectés à la sécurité sanitaire ou à l'enseignement technique agricole, frappé par une baisse relativement importante des crédits.

Le budget de la pêche est bon mais tout petit. L'augmentation du prix du poisson a compensé partiellement mais pas totalement celle du fuel. Il convient de trouver une solution pérenne, même si ce n'est pas facile. Par ailleurs, les conséquences du plan de retrait sur l'activité de certains ports ont-elles été analysées ?

M. Jean Dionis du Séjour, s'exprimant au nom du groupe UDF, a salué l'habileté du ministre, qui annonce 30 milliards d'euros de budget alors qu'il ne dispose en fait que de 5 milliards d'euros.

Une certaine agriculture souffre : les revenus sont faibles et des exploitations disparaissent. La tendance à la hausse du cours des céréales est-elle durable ? Pour les fruits et légumes, l'année 2006 a été correcte, après une longue période de souffrance.

Le problème de l'eau devient extrêmement inquiétant ; tous les clignotants sont allumés. L'Ouest de la France est la région du pays la plus touchée par le réchauffement climatique – plus deux degrés en soixante ans. Une politique forte est donc indispensable. Les crédits de paiement destinés à l'hydraulique sont tombés de 14 millions à 10 millions d'euros. A quoi correspondent les 8 millions d'euros d'opérations hydrauliques en dehors des retenues de substitution ?

Que propose le ministère à propos de l'assolement ?

Le taux d'incorporation des biocarburants augmente régulièrement : 1 % en 2005, 1,75 % en 2006 et un objectif affiché de 3,5 %. Mais la France n'est-elle pas trop tournée vers le bioéthanol ? Pour les HVP, le Gouvernement a le choix entre l'audace et l'anarchie. Un amendement du président Patrick Ollier à la LOA prévoit l'organisation de la vente au 1^{er} avril 2007. Où en est le décret d'application ? Quel sera le régime fiscal associé ? Il faut certifier les HVP et mener des expériences, comme le préconise l'excellent rapport de MM. Serge Poignant et Antoine Herth.

M. André Chassaigne a rappelé au nom du groupe communiste que les syndicats et les organisations professionnelles agricoles chiffreraient le besoin minimum de PHAE à 300 millions d'euros, c'est-à-dire bien au-delà des 260 millions inscrits au budget, d'autant que le statut des primes herbagères accordées dans le cadre des CTE et des CAD mérite d'être clarifié.

Les retards en matière de bâtiments d'élevage concernent les exploitations les moins importantes. Un trimestre de demandes devrait être couvert en 2007, ce qui est bien peu, même si la loi de finances rectificative abondera les crédits de 20 millions d'euros.

Les mêmes retards se retrouvent avec l'ICHN. Les engagements pris par M. Hervé Gaymard lorsqu'il était ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales – un taux d'augmentation de 50 % pour les vingt-cinq premiers hectares – ne seront pas tenus. Pour le seul Massif central, cela représente une perte de 20 millions d'euros.

Le problème de la forêt, et plus particulièrement la forêt privée, est extrêmement grave. Les dotations aux organismes de gestion – les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) ou les coopératives forestières – ont baissé en 2006, ce qui frappe 4 millions de propriétaires et 475 000 emplois, sans oublier les conséquences sur l'environnement. Depuis quelques années, la forêt privée se dégrade à cause de l'insuffisance des aides. De surcroît, les crédits de prévention des risques et de protection de la forêt sont en baisse, passant de 50,5 à 48,5 millions d'euros pour 2007, à contre-courant des constatations faites quant à la dégradation de l'environnement.

Dans le secteur viticole, le Gouvernement tiendra-t-il bon contre les mesures préconisées au niveau européen concernant l'arrachage ou la standardisation des pratiques œnologiques ?

La baisse des moyens d'intervention des offices est regrettable.

Enfin, à propos du biocarburants, il faut raison garder : l'agriculture sert surtout à nourrir la population.

M. Michel Raison, prenant la parole au nom du groupe UMP, a affirmé que les problèmes ne pouvaient être réglés en augmentant indéfiniment les crédits, et qu'il était normal que l'agriculture contribue aux efforts de réduction de la dette.

Les petites retraites ont été revalorisées, même si elles n'ont pas encore pu être portées jusqu'à 85 % du SMIC.

Le budget 2007 vise à relever tous les défis économiques et à armer l'agriculture pour faire face aux nouveaux aléas susceptibles de survenir. Il est indispensable que l'État compense les crises sanitaires, les fluctuations du marché et autres aléas climatiques. Les nouvelles mesures de lutte contre les maladies transmises par les aliments et contre les épizooties sont très positives.

Les 40 millions d'euros d'allègements de charges réduiront le coût de la main-d'œuvre dans les entreprises de travaux agricoles et forestiers ainsi que dans les exploitations recourant à l'emploi occasionnel.

L'exonération d'impôt sur le revenu de la DJA est appréciée.

Le volume des primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) bénéficie de 5 % d'augmentation.

Le premier objectif du budget est donc atteint, avec un effort en faveur de la compétitivité de la gestion de crise, même s'il aurait été souhaitable de budgéter davantage le risque de crise sanitaire. Les secteurs de la volaille et des fruits et légumes ne bénéficient en effet pas de montants compensatoires dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

La rentabilité des activités agricoles n'est pas incompatible avec un environnement de qualité. L'État doit s'assurer du respect des réglementations concernant la qualité de l'environnement et mettre en œuvre des mesures de compensation et d'incitation à des pratiques modernes et respectueuses.

Les 20 millions d'euros annoncés pour les bâtiments d'élevage en loi de finances rectificative risquent de ne pas suffire.

Le volume de la PHAE et des mesures agro-environnementales (MAE) « rotationnelles » semble également insuffisant.

La qualité des relations avec les usagers et la performance des services du ministère ne doivent pas peser uniquement sur les DDAF, mais faire l'objet d'une répartition équitable avec l'administration centrale.

La filière bois évolue et la mobilisation de la forêt privée ne sera pas forcément obtenue par un accroissement des volumes budgétaires mais aussi par des modes de regroupement fonciers agricoles et de péréquation des recettes astucieux, à l'instar des expérimentations menées dans certains départements.

Une augmentation des cotisations des agriculteurs au Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFPSA) serait injuste.

M. Jean-Marie Binetruy a émis des inquiétudes à propos du montant et du cahier des charges de la PHAE, notamment au regard de la lutte contre le campagnol, qui pénalise les agriculteurs.

La baisse de 10 % des dotations du plan de modernisation du processus environnemental (PMPE) est aussi difficile à accepter.

L'aide à la mécanisation appelle également des précisions.

Plus généralement, les agriculteurs attendent la stabilisation des dispositifs existants.

M. François Brottes a précisé que l'augmentation des crédits de la forêt était essentiellement liée à la couverture de l'augmentation des taux de cotisation des pensions civiles des personnels de l'ONF.

Des dispositifs existent pour mutualiser la propriété privée forestière ; ce qui manque, ce sont les moyens d'animation des CRPF.

Même si le versement compensatoire est maintenu, deux sujets suscitent l'inquiétude : en matière de prévention des risques naturels, la garde est baissée ; le découplage des interventions par rapport aux financements européens se traduit par une perte.

Les dispositifs d'accompagnement et de stimulation de l'agriculture biologique subissent des réductions de crédits assez sensibles, de l'ordre de 20 à 40 %, ce qui va contraindre des structures associatives à mettre la clé sous la porte.

Mme Sylvia Bassot a salué la progression de la dotation de la filière cheval. Mais pourquoi la subvention aux haras nationaux et les primes aux naisseurs sont-elles réduites, alors que le coût de l'élevage ne cesse d'augmenter ?

M. François Dosé a déploré que les nomenclatures douanières des pays européens classent les farines animales tantôt parmi les déchets, tantôt parmi l'alimentation animale, tantôt parmi les combustibles. Certaines farines animales, une fois sorties de France, ne changent-elles pas de vocation ?

Comment le Gouvernement se mobilise-t-il contre la fièvre catarrhale ?

La forêt privée et publique attend sa dotation.

Les lycées agricoles se trouvent particulièrement mal lotis.

Le groupe socialiste, lui, croit en l'action de la puissance publique, particulièrement en milieu rural.

M. Germinal Peiro a approuvé le relèvement des petites retraites agricoles mais a regretté qu'un plan quinquennal n'ait pas été mis sur pied à ce sujet, comme sous le gouvernement Jospin. Dans le budget de l'État, où se trouve la trace du financement des 162 millions d'euros annoncés pour 2007 en faveur de la retraite complémentaire obligatoire (RCO) ?

Le déficit du FFIPSA s'élève à 6,3 milliards d'euros, et le trou continue de se creuser. La pérennité du régime social est toujours posée. Que dire aux agriculteurs ?

M. Gérard Dubrac s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles les horticulteurs, qui cotisent à la Mutualité sociale agricole (MSA), ne bénéficient pas des mêmes droits d'indemnisation que les agriculteurs dans le cadre des procédures de calamité agricole.

M. Yves Simon a estimé que la réglementation française sur les farines animales était pénalisante.

La pérennité de la PHAE est assurée si les engagements politiques tiennent. En revanche, pour le secteur ovin, quelques questions restent en suspens.

Comment le deuxième pilier sera-t-il modulé ?

Les contrats de plan État-régions (CPER) vont se renégocier en pleine période électorale, ce qui risque de nuire à des filières dépendant des fonds structurels et des crédits d'État.

En réponse aux différents intervenants, **M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a apporté les éléments suivants :

- les ICHN versées passeront de 450 millions d'euros à près de 520 millions ;

- les mesures agro-environnementales seront maintenues dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Le dispositif 2007-2013 repose sur des mesures en faveur de l'investissement, sur le plan de modernisation des bâtiments d'élevage et sur des mesures agro-environnementales territorialisées ;

- la PHAE a été exclue du cofinancement européen. Les gouvernements futurs devront rester attentifs à ce dossier. En 2007, les nouveaux contrats seront encore cofinancés. La prime à l'herbe s'élèvera à 117 millions d'euros, complétés par 143 millions d'euros de crédits communautaires ;

- les aides aux propriétaires forestiers et aux professionnels sont maintenues. Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit d'affecter 4,4 millions d'euros au soutien des investissements sylvicoles réalisés par les propriétaires forestiers en sus du plan chablis, qui sera poursuivi. Les aides à la desserte forestière seront également poursuivies dans le cadre du plan de développement rural hexagonal (PDRH). L'incitation fiscale créée dans la LOA s'appliquera à compter de 2006. Deux autres mesures seront adoptées : un taux de TVA réduit pour le bois énergie et les réseaux de chaleur fonctionnant avec de la biomasse ;

- le volet déconcentré du PDRH prévoit les aides à la conversion au bio, l'agriculture biologique représentant 18 % du volume consacré aux mesures agro-environnementales. Et un décret du 4 juillet 2006 a été pris pour l'application du crédit d'impôt adopté dans le cadre de la LOA ;

- la réforme des offices se poursuit : les regroupements seront effectifs en 2007 ;

- les agences de l'eau, sous réserve de l'adoption définitive du projet de loi sur l'eau, doivent s'engager dans le PDRH et le Gouvernement s'efforce de les impliquer dans le plan de retenue colinéaire ;

- sur les dix ordonnances prévues dans la LOA, cinq ont été publiées, deux sont devant le Conseil d'État et deux sont en cours de mise au point technique : les délais que la représentation nationale avait fixés sont donc tenus. Sur les quarante-sept décrets, vingt et un sont publiés, trois sont en cours de signature et trois sont devant le Conseil d'État. Sur les quinze instructions fiscales initialement prévues, deux ont été publiées et trois ont été transformées en décret ;

- le FPAP est opérationnel depuis le 1^{er} novembre 2004, mais la Commission européenne le surveille de près car il s'agit d'une aide d'État et il est voué à s'éteindre au fur et à mesure de la montée en puissance du PSR. Des aides au sauvetage sont également accordées. L'idée est que les entreprises, à l'issue du plan, aient retrouvé une rentabilité. Le décret sur la restructuration est attendu et sera pris le plus rapidement possible ;

- sur l'ostréiculture, le résultat de la procédure de justice concernant le second décès d'Arcachon est attendu. Quoi qu'il en soit, il semble que l'accident n'ait pas eu trop d'impact sur les ventes ;

- l'évolution des budgets des offices tient compte des nouvelles modalités de contractualisation avec les régions. Des marges de manœuvre ont été trouvées dans les chantiers de restructuration et dans la nouvelle programmation des contrats de projet et du FEADER ;

- en 2005 et 2006, près de 300 millions d'euros ont été délégués en AE pour le plan bâtiments d'élevage. L'État a engagé 93,6 millions d'euros, complétés par des crédits de l'Union européenne et des collectivités territoriales. Pour faciliter la transition entre le FEOGA et le FEADER, une avance de 439 millions d'euros sera déléguée aux régions. Le retour des programmations régionales 2007-2013 fait apparaître une prévision de 242 millions d'euros de crédits d'État et de 77 millions d'euros de crédits des collectivités, qui appellent 320 millions d'euros en provenance du FEADER. Avec les mesures de financement complémentaires, cela représente une masse financière de 790 millions d'euros sur sept ans. Ainsi, les files d'attente de 2006 devraient être résorbées à la fin de l'exercice 2007, d'autant que de nouvelles collectivités vont intervenir ;

- l'aide sociale aux élèves de l'enseignement technique agricole sera renforcée. Les crédits de remplacement des personnels et ceux des assistants d'éducation augmentent respectivement de près de 2 % et de 5 %. Trois départs en retraite sur quatre seront remplacés – au total, huit postes seront supprimés dans l'enseignement public et dix dans l'enseignement privé, à moins que, par amendement, des crédits soient cette année encore trouvés dans le budget de l'éducation nationale ;

- les prévisions concernant les cours des céréales sont bonnes, de même que pour la viande et les fruits et légumes, ouvrant des perspectives pour l'exportation ;

- les crédits d'intervention en faveur de l'hydraulique pourront augmenter par le truchement des agences de l'eau. Tout dépendra de la volonté des régions de contractualiser sur ce sujet ;

- la demande en biocarburants va modifier sensiblement l'assolement entre maïs et colza. Le Gouvernement s'efforce de trouver un équilibre entre le bioéthanol et le diester, ce qui est difficile. L'E85 est également appelé à se développer par le biais de l'incorporation. Un décret, en passe d'être cosigné, va conférer un statut fiscal propre aux unités de biocarburants. Un second décret, précisant les modalités de production, de commercialisation et d'utilisation pour le carburant agricole et les navires de pêche sortira avant la fin de l'année. Les recommandations sur les méthodes de production ont été publiées le 22 septembre. Enfin, l'application de la loi de 2003 sur l'expérimentation a été demandée en ce qui concerne l'usage de biocarburants pour les flottes de véhicules des collectivités locales ou les réseaux de transport urbain, afin que l'on cesse de jouer au gendarme et aux voleurs ;

- le Centre national professionnel de la propriété forestière verra ses effectifs augmenter de trois emplois. Son quota de contrats à durée déterminée disponibles progressera aussi et un contrat d'objectifs sera signé avant la fin de l'année ;

- sur la prévention des risques, la baisse apparaissant au projet de loi de finances sur le programme Forêt est simplement optique, eu égard au contrat d'objectifs signé avec l'ONF. Il n'en demeure pas moins que ce poste de dépenses devrait faire l'objet d'un arbitrage national : il est anormal que le ministère de l'agriculture et de la pêche soit le seul financeur ;

- les différents éléments des plans viticoles sont progressivement mis en place. La vendange est plutôt bonne en quantité comme en volume et la distillation semble donner de bons résultats. La reprise des ventes à l'étranger pour tous les vignobles redonne espoir. Il convient cependant de proposer des préretraites de bon niveau aux quelques milliers de responsables d'exploitations du Languedoc-Roussillon appelées à sortir du marché ;

- le financement du FFIPSA est insuffisant, en stock comme en flux. Le Gouvernement travaille sur la modification des paramètres de la compensation démographique et sur l'affectation d'une fraction de la contribution de solidarité sur les sociétés au FFIPSA, qui ne peut rester éternellement en déficit structurel ;

- les moyens consacrés aux MAE « rotationnelles » seront reconduits, ce qui permettra de renouveler les contrats arrivant à expiration en 2007 ;

- le Gouvernement attribue des crédits significatifs à la lutte contre les pollutions par les produits phytosanitaires et les fertilisants, ainsi qu'à la ressource en eau et à la lutte contre les phénomènes érosifs ;

- pour la PHAE, 2007 sera une année particulière car nombre de contrats du programme actuel seront cofinancés. Les cahiers des charges peuvent en outre être modifiés si un événement exceptionnel survient, ce qui est le cas avec la prolifération des campagnols ;

- le taux de cofinancement du plan chablis est passé à 50 % en 2006 et progressera encore à 57 % en 2007, ce qui dégagera 4,4 millions d'euros pour les investissements agricoles en forêt. Même si la forêt avance d'elle-même, ces instruments d'action sont maintenus car ils revêtent une symbolique forte pour les propriétaires ;

- l'évolution de la subvention des haras nationaux est liée au changement de périmètre, le ministère ayant mis 270 emplois à leur disposition. Le contrat d'objectifs n'a pu être respecté en 2006, d'où la légère baisse de la prime aux éleveurs ;

- face à la fièvre catarrhale ovine, une première mesure de soutien d'1,5 millions d'euros a été mise sur pied pour que les éleveurs puissent maintenir les animaux sur les exploitations. Le Gouvernement a proposé que les abattoirs d'autres zones soient utilisés, avec des couloirs de protection, ce qui permettrait l'évacuation, mais l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) a émis un avis défavorable à ce projet ;

- au 31 décembre 2003, 770 000 tonnes de farines animales étaient comptabilisées. En 2004 et 2005, seulement 19 000 tonnes et 20 000 tonnes ont été vidangées, à cause de contraintes environnementales ou sociales et de problèmes juridiques. Pour 2006, le programme de déstockage est de 221 000 tonnes et, pour 2007, 35 millions d'euros d'AE ont été inscrits pour couvrir la passation des marchés de déstockage, à hauteur de 300 000 tonnes. Les 10 millions d'euros d'AE supplémentaires sont destinés aux loyers des entrepôts qui doivent être renouvelés. En tout cas, sous réserve de vérification, les farines animales ne partent pas à l'étranger ;

- les mesures de financement des petites retraites interviendront dans le cadre du PLFSS, par voie d'amendements gouvernementaux ;

- le Gouvernement est très mobilisé sur la question des calamités agricoles. La commission nationale, qui s'est réunie pour la première fois le 28 septembre, a retenu les dossiers de vingt-neuf départements sur les quarante-deux déposés. Un taux spécial sera appliqué aux exploitations pluri-sinistrées, c'est-à-dire touchées durant trois années successives par la sécheresse ;

- la modulation obligatoire en faveur du deuxième pilier s'élèvera à 5 % en 2007 ;

- la simplification des procédures doit aussi être conduite au niveau européen, particulièrement en ce qui concerne la viticulture.

Le président Patrick Ollier a remercié le ministre.

*

Après le départ du ministre, la Commission a examiné pour avis **les crédits de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »** pour 2007.

Conformément aux conclusions des rapporteurs pour avis, elle a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » pour 2007.*

*

* *

Jeudi 26 octobre 2006

Présidence de M. Patrick Ollier, Président

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis les **crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2007**, sur le rapport de **M. Michel Lejeune**, les crédits du **programme « Recherche industrielle »**, sur le rapport de **M. Jean-Marie Binetruy**, sur les crédits du **programme « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »**, sur le rapport de **M. André Chassaigne**.

M. Michel Lejeune, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » a souligné que les engagements pris par le Gouvernement en réponse à la forte mobilisation des chercheurs de 2003 - 2004, qu'ont traduits, successivement, les lois de finances pour 2005 et 2006 puis la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche, étaient clairement respectés dans le projet de loi de finances pour 2007.

En effet, les moyens de la Mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur », la « MIREs », progressent significativement. Les crédits de paiement proposés en 2007, pour l'ensemble de la mission, augmentent ainsi de 662 millions d'euros soit 3,2 % pour atteindre 21,3 milliards d'euros.

La mission se présente comme la fusion des anciens Budget civil de recherche et de développement technologique le « BCRD » et du Budget coordonné de l'enseignement supérieur. Traditionnellement, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire se prononçait sur les seuls crédits du BCRD, crédits de la recherche, sans l'enseignement supérieur, présenté dans le budget coordonné. Depuis 2005 et la nouvelle présentation du projet de loi de finances, il est possible d'examiner, dans un seul cadre, non seulement l'ensemble des moyens consacrés à la recherche mais, plus largement, à « l'économie de la connaissance », et de suivre ainsi la progression de la France dans la voie tracée par les conseils européens de Lisbonne en 2000, puis de Barcelone en 2002.

En structure courante, le périmètre « recherche » de la mission, comparable à l'ancien BCRD, a, quant à lui, progressé de 193 millions d'euros, soit 1,7 % entre 2005 et 2006, et il est proposé de l'augmenter de 271 millions d'euros, soit 2,4 % dans le projet de loi de finances pour 2007, pour porter les moyens publics de la recherche à un montant total de 11,7 milliards d'euros. La part des financements publics de la recherche dans le budget de l'Etat, stabilisée entre 2000 et 2005 autour de 3 % atteint donc, pour la deuxième année consécutive, 4,3 %.

Le périmètre « enseignement supérieur » augmente également, en structure courante, après une progression de 637 millions d'euros, soit 7,4 % entre 2005 et 2006, de 390 millions d'euros, soit 4,2 % dans le projet de loi de finances pour 2007. Pour ce dernier, il convient de souligner la progression très nette des dépenses d'investissement, en réponse à l'urgence d'un effort soutenu dans ce domaine, en interaction avec les régions, dans le cadre des nouveaux contrats de plan 2007 / 2013, comme l'augmentation significative des crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et la croissance, à structure constante, de 4,3 % du programme « vie étudiante » destiné à l'accompagnement social des étudiants, qui est un élément déterminant de l'amélioration de l'égalité des chances entre tous les étudiants.

Le rapporteur a ensuite complété la présentation des dotations de la MIREs par les points suivants :

Le premier concerne l'Agence nationale de la recherche (ANR). La loi de programme pour la recherche lui a donné le statut d'établissement public, et son financement qui, depuis deux ans, relevait d'un compte d'affectation des produits des privatisations, est pérennisé par l'article 27 du projet de loi de finances, qui lui affecte une partie de la contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés, pour un montant de 825 millions d'euros. Ces moyens ne se substituent pas, mais s'ajoutent, au socle des dotations dont disposent les organismes de recherche. L'agence est bien sûr le moyen privilégié d'impulsion des grandes orientations fixées par le Gouvernement en matière de recherche. Elle devrait, en particulier, traduire les priorités définies par le Haut conseil de la science et de la technologie qui vient de se mettre en place. Mais l'analyse des répartitions des aides aux projets déposés montre la part importante, plus d'un tiers, accordée aux projets non thématiques, aux programmes « blancs » ou jeunes chercheurs qui sont directement issus des propositions des chercheurs et des équipes de recherche. Ces éléments devraient contribuer à lever un certain nombre d'interrogations et d'inquiétudes suscitées par la création de l'Agence.

Le second touche l'emploi scientifique. 2000 créations d'emplois sont prévues en 2007, elles font suite à celles intervenues depuis deux ans et sont réparties également entre l'enseignement supérieur et la recherche. Les 1000 emplois scientifiques comprennent 140 postes supplémentaires de chercheurs et 410 postes de personnels ingénieurs et techniciens. La lisibilité des perspectives d'emplois est évidemment un élément déterminant dans les orientations des lycéens et des étudiants. Les créations d'emplois publics de chercheurs, comme la croissance continue du nombre de chercheurs dans le secteur privé y participent clairement. Alors qu'en 1981, le nombre de chercheurs en entreprise était de 35 000 en France et de 77 000 au Royaume-Uni, il était en 2004 de 106 000 en France et de 103 000 au Royaume-Uni, ce rééquilibrage est une traduction concrète de l'impact des mesures prises en faveur de l'innovation depuis dix ans. Parallèlement, les emplois publics ont eux aussi progressé pour atteindre l'effectif de 93 600 chercheurs en 2004. Le redressement des inscriptions dans les filières scientifiques des universités qui semble s'amorcer participe vraisemblablement du même retour d'intérêt pour des professions encore peu valorisées.

Le dernier traite du soutien aux jeunes chercheurs. En plus des programmes non thématiques qui leur sont plus particulièrement destinés, il convient de souligner la revalorisation de l'allocation de recherche de 8 % à partir du 1^{er} février 2007 et son augmentation à 1,5 SMIC à partir du 1^{er} octobre 2007, pour les allocataires en troisième année, afin de leur permettre de se consacrer pleinement à leur thèse dont c'est la dernière année. Ce montant est atteint en cumulant l'allocation avec le monitorat pour les deux premières années. 100 postes de post-doctorants supplémentaires sont prévus à la rentrée 2007 s'ajoutant aux 700 déjà existants. A l'intersection entre la recherche et l'entreprise, 175 conventions industrielles de formation par la recherche (les conventions CIFRE) supplémentaires sont programmées qui permettent à de jeunes chercheurs de réaliser leur thèse en entreprise. Leur nombre est ainsi passé, en deux ans, de 1200 à 1475. Le dispositif équivalent pour les techniciens, les CORTECHS a été relancé depuis deux ans, et prévoit 220 nouvelles entrées en 2007. Enfin, un nouveau dispositif est prévu pour favoriser l'insertion des post-doctorants en entreprise, les conventions pour l'innovation et la promotion de la recherche en entreprise (CIPRE), 100 conventions étant proposées pour 2007.

Cette politique en faveur des jeunes chercheurs s'accompagne d'une politique salariale plus attractive, qui comprend un accroissement des contingents annuels de promotion de grade et de corps des personnels chercheurs, ingénieurs et techniciens, une revalorisation des régimes indemnitaires, et la mise en place de bourses Descartes qui permettent de créer de nouveaux régimes indemnitaires reconnaissant l'excellence des travaux de recherche de jeunes chercheurs et des mesures visant à favoriser l'exercice des fonctions d'enseignement par les chercheurs.

L'engagement pris lors de la discussion de la loi de programme pour la recherche d'accroître annuellement d'un milliard d'euros les moyens consacrés à la recherche sera tenu l'année prochaine, intégrant, conformément aux précisions apportées à l'issue des longs débats en séance publique sur ce point, la prise en compte d'une programmation de la progression des moyens publics en euros constants. Les dotations publiques consacrées à la recherche en 2007, auxquelles il convient d'ajouter les dépenses fiscales, pour un montant global estimé à 1,570 milliard d'euros contre 1,290 en 2006 et les fonds de concours attendus de 63,4 millions d'euros continuent de se redresser. Ils contribuent ainsi à l'accroissement de la part des dépenses de recherche et de développement, publiques et privées, dans le PIB, afin de se rapprocher de l'objectif fixé de 3 % d'ici cinq ans. En conclusion, **M. Michel Lejeune, rapporteur pour avis**, a invité la Commission à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » pour 2007.

M. Pierre Cohen, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a estimé que l'examen des crédits de la présente mission devait aussi être l'occasion de faire le point sur la mise en œuvre de la loi de programme pour la recherche, et sur les réponses qui ont été apportées aux revendications des chercheurs dans des domaines qui ne sont pas forcément financiers.

La loi de programme a prévu un effort global cumulé en faveur de la recherche de près de 6 milliards d'euros en 2007. Mais, comme le rapporteur l'a rappelé avec une certaine honnêteté, l'effort supplémentaire d'un milliard d'euros qui doit être réalisé en 2007 se décompose en 660 millions d'euros de crédits budgétaires et 300 millions d'euros de dépenses fiscales consenties dans le cadre du crédit d'impôt recherche, qui bénéficie essentiellement à la recherche privée. En outre, en l'absence de toute information sur les crédits d'impôt effectivement accordés, il peut paraître très démagogique d'afficher en loi de finances des dépenses fiscales qui ne seront pas mises en œuvre.

Il faut saluer l'augmentation des crédits de l'ANR, agence de financement sur projets, mais faire attention à ce que cette augmentation ne représente pas l'essentiel de l'effort en faveur de la recherche, faute de quoi la

capacité à agir, notamment en recrutant du personnel, d'organismes tels que le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) s'en trouvera parallèlement réduite. En outre, il n'est pas normal que ces organismes ne soient pas représentés au conseil d'administration de cette agence, comme c'était le cas avant qu'elle ne devienne un établissement public, alors que les chercheurs pourraient ainsi, ce qui semble normal, participer au pilotage de notre politique de recherche. S'il est normal que les hommes politiques définissent les priorités de notre stratégie en matière de recherche, il est également fondamental qu'une partie de cette stratégie – concernant notamment la recherche de long terme – soit définie par les chercheurs eux-mêmes.

Il faut par ailleurs dénoncer les carences du projet de budget s'agissant du soutien aux jeunes chercheurs : après un effort réel l'année dernière faisant suite à trois années consécutives de pénurie, l'on retombe à 1 600 postes créés en 2007.

L'augmentation à 1,5 SMIC de l'allocation de recherche, dont le projet de budget prévoit l'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2007, est très démagogique, car elle conduit à faire financer cet effort par le prochain gouvernement, à moins que le rapporteur ne puisse préciser que les crédits sont effectivement prévus dans la loi de finances initiale pour 2007.

Il faut enfin faire état de la crainte d'une grande partie des chercheurs face à l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, dont l'objet est en théorie d'analyser les points positifs de notre recherche. Mais les décrets d'application définissant ses missions semblent montrer une tout autre approche, qu'il est important de dénoncer dans le cadre de l'examen du présent budget.

M. Claude Birraux, au nom du groupe UMP, a rappelé que l'engagement de financer l'effort de recherche à hauteur de 1 milliard d'euros en 2007, pris dans le cadre de la loi de programme, était bien honoré par le présent projet de budget, pour 660 millions d'euros sous forme de crédits budgétaires et pour 300 millions d'euros dans le cadre du crédit d'impôt recherche inclus, par tous les gouvernements, dans les budgets de la recherche. Cet effort porte déjà ses fruits puisque l'emploi repart et la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur est très satisfaisante.

Le projet de budget fait une place importante à l'amélioration des conditions de vie étudiante, en augmentant les crédits destinés à cette politique de plus de 4,31 %, en préservant les moyens destinés à l'immobilier universitaire et en prévoyant la création de 500 monitorats dans l'enseignement supérieur. Conformément à la loi de programme, ces dispositions permettront notamment aux maîtres de conférence de consacrer plus de temps à la recherche et un peu moins à l'enseignement.

Le projet de budget prévoit en outre le financement de 175 conventions CIFRE supplémentaires et la mise en perspective des conventions CIPRE permettant l'emploi de jeunes diplômés dans l'industrie.

Il faut en revanche reconnaître que le ministre s'était personnellement et fortement engagé à ce que l'augmentation de l'allocation de recherche à 1,5 SMIC soit réalisée au 1^{er} janvier 2007 et qu'il n'a pas été suivi, même si les doctorants en troisième année en bénéficieront au 1^{er} octobre.

A la suite d'une visite de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) au Centre européen pour la recherche nucléaire (CERN), on peut s'étonner que son budget soit en baisse de 10 % au moment du lancement du projet LHC (Large Hadron Collider). En l'absence de réévaluation des besoins financiers depuis la conception de ce projet, il semblerait que le Centre manque de 800 millions de francs suisses, justifiant sa demande d'une participation exceptionnelle de la France et de la Suisse. Certains problèmes, liés à la situation du centre de part et d'autre de la frontière franco-suisse, doivent en outre être réglés en accord avec les autorités des deux pays ; il apparaît en effet que les différences de législation entre les deux pays posent des problèmes aux sous-traitants, et donnent lieu, en matière sociale, à des contrôles intempestifs.

Il faut ensuite se féliciter du fait que la création de l'ANR, agence de financement sur projets, ait redonné une visibilité aux chercheurs, dans la mesure où elle peut engager des moyens sur plusieurs années. Le débat se poursuit, cependant, pour savoir si cette agence doit privilégier ou non une recherche davantage tournée vers l'industrie.

S'agissant du débat récurrent sur le pilotage de notre politique de recherche, il faut laisser le temps au Haut conseil de la science et de la technologie, créé par la loi de programme, de faire ses recommandations, tout en notant que le secteur de la recherche montre, dans d'autres pays, des facultés d'adaptation sans commune mesure avec celles de la France.

Il apparaîtrait enfin utile d'associer différents parlementaires, rapporteurs ou membres de l'OPECST, pour évaluer la manière dont le crédit d'impôt recherche est mis en œuvre par le ministère en charge des finances, dans la mesure où il semble que certaines tracasseries administratives ne permettent pas aux entreprises d'en bénéficier pleinement.

Compte tenu de ces éléments, le groupe UMP votera le projet de budget de la mission « recherche et enseignement supérieur » pour 2007.

En réponse, **M. Michel Lejeune, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'un rapport serait remis prochainement par le Gouvernement, en application de la loi de programme pour la recherche, sur le bilan du crédit d'impôt recherche. S'agissant des créations de postes, il est prévu que soient créés : 140 postes de chercheurs, 410 postes de personnels ingénieurs et techniciens, 200 postes de contractuels de haut niveau pour les EPST (établissements publics à caractère scientifique et technologique) et 100 postes de contractuels à durée indéterminée pour les EPIC (établissements publics à caractère industriel et commercial).

S'agissant de la revalorisation à 1,5 SMIC de l'allocation de recherche, le ministre s'était engagé à ce qu'elle soit attribuée à compter du 1^{er} janvier, mais pour des raisons budgétaires, ce ne sera le cas qu'à partir du 1^{er} octobre pour les étudiants en 3^{ème} année.

Enfin, on ne peut que se réjouir de la mise en place de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, qui devrait être impartiale et objective.

M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur pour avis sur les crédits du **programme « Recherche industrielle »**, a indiqué que dans un pays comme le nôtre dont les coûts horaires de main-d'œuvre sont relativement élevés, l'innovation et la recherche étaient nécessaires pour préserver la compétitivité de notre industrie comme l'ont notamment mis en évidence les travaux de la mission d'information de la commission sur les délocalisations.

Les crédits du programme « recherche industrielle » présentent donc un intérêt stratégique. On ne peut donc que noter avec une grande satisfaction leur forte augmentation proposée par le projet de loi de finances pour 2007.

En autorisations d'engagement (AE), les crédits proposés passent ainsi à 648 millions d'euros, soit une progression de près de 12,7 % par rapport à 2006, tandis que les crédits de paiement (CP) progressent de près de 10,6 % pour atteindre 580,26 millions d'euros. On rappellera que ces augmentations interviennent, en outre, après une hausse encore plus forte en 2006, avec, par rapport à 2005, une progression de plus de 42 % des autorisations d'engagement et de plus de 24 % des crédits de paiement.

Pour évaluer l'engagement réel de l'Etat, il convient de leur ajouter les dépenses fiscales et les autres formes d'intervention publique. Les dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme devraient représenter, en 2007, un effort de 685 millions d'euros, somme à laquelle il convient d'ajouter 2,3 milliards d'euros au titre de dépenses fiscales contribuant au programme sans que ce soit leur objet principal.

Il convient, en outre, d'ajouter à ces mesures, le principal dispositif d'incitation à la recherche privée, le crédit d'impôt recherche, mesure entraînant une dépense fiscale évaluée pour 2007 à 900 millions d'euros. Celui-ci n'est pas spécifique aux entreprises industrielles (son caractère transversal expliquant le rattachement de l'évaluation de sa dépense fiscale au programme 172 « orientation et pilotage de la recherche ») et l'on ne dispose pas d'éléments sur le bénéfice qui en est tiré par les seules entreprises industrielles. Compte tenu de la part prépondérante (environ 90 %) du secteur industriel dans la recherche de l'ensemble des entreprises, il va de soi que le dispositif joue un rôle important pour ce secteur.

Au total, et en supposant une répartition sectorielle de la dépense fiscale au titre du crédit d'impôt recherche conforme à la répartition en volume de l'effort de recherche des entreprises, l'effort budgétaire et fiscal en faveur de la recherche industrielle atteindra donc, en 2007, 4,4 milliards d'euros contre 3,82 milliards d'euros en 2006 soit une progression de 15,2 %.

Ces moyens financent une relance de la politique industrielle rendue possible par la profonde refonte de ses instruments conduite au cours de la législature avec la création de l'Agence de l'innovation industrielle (AII), de l'Agence nationale de la recherche (ANR), du groupe OSEO, fusionnant notamment l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) et la Banque du Développement des PME (BDPME) et des pôles de compétitivité.

L'action 1, qui rassemble 13,2 % des AE du programme, rassemble les crédits finançant l'action de recherche des écoles d'ingénieur placées sous la tutelle du ministère de l'industrie. Les crédits qui leur sont alloués à ce titre progressent, en 2007, de plus de 3 % en AE comme en CP.

Cette augmentation de moyens traduit essentiellement le financement, en année pleine, des 45 postes de chargés de recherche créés à la rentrée 2006 (25 ayant été affectés aux écoles des mines et 20 aux écoles de télécommunications) ainsi que la création, à compter de la rentrée de 2007, de 25 nouveaux postes de chargés de recherche.

L'action 2, qui rassemble 25,8 % des AE du programme pour 2006, rassemble les crédits de fonctionnement et d'intervention de l'Agence de l'innovation industrielle, d'Oseo-Anvar et de l'association Jessica ainsi que la compensation par l'Etat aux régimes sociaux de l'exonération de charges sociales patronales pour les chercheurs des « jeunes entreprises innovantes ».

L'Agence de l'innovation industrielle, créée par la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie et le décret n° 2005-1021 du 25 août 2005 relatif à l'Agence de l'innovation industrielle, intervient dans le cadre de « *programmes mobilisateurs pour l'innovation industrielle* » (PMII) conduit par un industriel ou un groupe d'industriels chef de file lié à l'AII par un contrat de programme.

Cinq programmes ont été retenus par l'AII en avril 2006. Il s'agit des projets :

– « BioHub », relatif à la valorisation des ressources agricoles par les biotechnologies, présenté par Roquette Frères et représentant un effort total de R&D de 98 millions d'euros ;

– « HOMES » relatif aux bâtiments économes en énergie, présenté par Schneider Electric et représentant un effort total de R&D de 88 millions d'euros ;

– « NeoVal » portant sur un système de transport modulaire automatique sur pneus, présenté par Siemens France et représentant un effort total de R&D de 62 millions d'euros ;

– « Quaero » relatif à la recherche et la reconnaissance de contenus numériques, présenté par Thomson et représentant un effort total de R&D de 250 millions d'euros ;

– « Télévision Mobile Sans Limite » présenté par Alcatel et représentant un effort total de R&D de 98 millions d'euros.

A court terme, ces programmes de recherche et de développement mobiliseront 770 emplois hautement qualifiés pour leur réalisation, dont 230 nouveaux postes. Ils bénéficient d'un soutien de l'AII de 236 millions d'euros répartis entre subventions et avances remboursables.

Deux nouveaux programmes ont été retenus en juillet 2006.

Le premier est un programme conduit par PSA Peugeot Citroën, qui vise à développer un véhicule hybride électrique – diesel de moyenne gamme permettant une réduction des émissions de dioxyde de carbone d'environ 30 % par rapport à la motorisation diesel correspondante. Ce programme représentera une dépense totale de 471 millions d'euros, les aides de l'AII s'élevant à 101 millions d'euros dont 51 millions d'euros sous la forme de subventions.

Le second est le programme « NanoSmart », présenté par SOITEC, entreprise de 750 personnes issue de la recherche publique (CEA) et spécialisée dans les substrats avancés pour composants électroniques. L'objet de ce programme est de développer une gamme de nouveaux substrats spécialisés pour des applications variées (informatique, communication et éclairage notamment). Ce programme représentera une dépense totale de 162 millions d'euros et sera aidé par l'AII à hauteur de 80 millions d'euros, dont 52 millions d'euros sous la forme de subventions.

Il est naturellement trop tôt pour évaluer la mise en œuvre de ces programmes. On ne peut toutefois que se féliciter de la mise en place rapide de l'AII et de la diligence avec laquelle celle-ci a retenu des projets.

La création de ce nouvel instrument constitue une étape majeure dans la relance de la politique industrielle. En concentrant des moyens publics importants pour soutenir de grands projets jusqu'à leur phase de développement préconcurrentiel, l'AII vient, en effet, compléter le dispositif public de soutien à l'innovation dont les deux autres piliers sont OSEO-ANVAR, dont l'action concerne plus particulièrement les PME et

l'Agence nationale de la recherche (ANR), qui soutient des projets de recherche fondamentale et appliquée de taille plus modeste.

L'action 3, qui rassemble 61 % des AE du programme pour 2007, rassemble les crédits d'intervention finançant le Fonds de compétitivité des entreprises (FCE).

Cette action comprenait également, en 2006, la compensation par l'Etat aux organismes sociaux des exonérations sociales patronales consenties aux entreprises participant à des actions de recherche dans ces pôles qui constituait l'une des incitations accordées dans ces zones, aux côtés d'exonérations fiscales et de subventions.

A l'expérience, cette incitation s'est toutefois révélée relativement lourde à mettre en œuvre au regard de son impact. Conséquemment, il a été décidé de supprimer ces exonérations (ce que propose l'article 51 du projet de loi de finances pour 2007) et de leur substituer un renforcement des aides directes aux projets.

L'action 3 du programme finance donc désormais, par l'intermédiaire du FCE, d'une part, les subventions attribuées par l'Etat dans le cadre de la politique des pôles de compétitivité et, d'autre part, des aides accordées à de grands programmes stratégiques.

Les pôles de compétitivité, outils d'aménagement du territoire permettant le développement de synergies entre les acteurs locaux publics et privés, sont aujourd'hui 66 dont 6 pôles « mondiaux » et 10 pôles « à vocation mondiale ».

Par ailleurs, le Fonds de compétitivité des entreprises (FCE) continue, en outre, de financer ce qu'on appelle traditionnellement les « *grands programmes* » c'est-à-dire notamment les programmes labellisés dans le cadre de l'initiative Eureka et le projet Crolles II. Ces actions sont financées par 44 % environ des crédits alloués au FCE dont l'essentiel des moyens est donc consacré à la politique des pôles.

M. Jean-Marie Benetruy, rapporteur pour avis, a conclu en estimant que le projet de loi de finances pour 2007 marquait donc un effort exceptionnel en faveur de la recherche industrielle et a invité, en conséquence, la Commission à donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Claude Birraux s'est réjoui de la qualité de l'exposé du rapporteur pour avis et du projet de budget pour 2007. Les pôles de compétitivité, en dépit des doutes initiaux exprimés par certains, ont constitué un formidable catalyseur de projets rassemblant des personnes – industriels, chercheurs, universitaires – qui ne se seraient sinon jamais rencontrés. Toutefois, pour que ces dispositifs prennent leur pleine mesure, il conviendrait que les dispositions législatives et réglementaires afférentes soient claires, simples et stables et donc ne fassent pas l'objet de modification à chaque nouvelle loi de finances.

M. Pierre Cohen a souligné la difficulté à évaluer, en amont, l'intérêt des projets de recherche industrielle. La recherche est cependant, d'une manière générale, le secteur où la mesure de l'efficacité des politiques publiques est la mieux faite et la plus fine. Une évaluation de la mise en place de l'AII serait donc également nécessaire : l'AII constitue-t-elle réellement une mise en œuvre du rapport Beffa ? Comment les projets qu'elle soutient ont-ils été choisis ? Pourquoi l'aérospatiale et l'espace n'en font-ils pas partie ? Les parlementaires pourraient être appelés à participer à la définition des objectifs de recherche : le Haut conseil national scientifique – qui n'a pour l'heure comme interlocuteur que le Président de la République et le gouvernement – pourrait ainsi constituer le cadre d'une réflexion en amont.

En réponse, **M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur pour avis**, a exprimé son accord avec M. Claude Birraux sur le rôle des pôles de compétitivité et la nécessaire stabilité de leur cadre de développement. En réponse à M. Pierre Cohen, il a estimé que la création de l'AII et son action mettaient assez fidèlement en œuvre les recommandations du rapport Beffa et a rappelé, s'agissant du rôle des élus, que quatre parlementaires siégeaient au conseil de surveillance de l'Agence.

M. André Chassigne, rapporteur pour avis sur les crédits du programme « **Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources** », a rappelé que beaucoup de questions au cœur de l'actualité soulignent toute l'importance du maintien d'un effort public soutenu et efficace en faveur de la recherche dans ce domaine : les controverses suscitées pendant l'été sur la mesure de la toxicité des huîtres d'Arcachon, les réflexions en cours sur les moyens de donner un nouvel élan à la filière viticole française, le besoin de conduire une évaluation véritablement globale de l'impact écologique des substituts aux hydrocarbures, ou l'adaptation des stratégies de réduction de la fracture alimentaire mondiale.

Derrière son intitulé quelque peu abstrait, la recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources vise en effet à développer un ensemble de connaissances et de technologies pour tenter de mieux gérer les relations entre l'homme et les différents milieux naturels, de manière à ce que ces relations puissent s'inscrire dans le cadre d'un développement durable, et que l'exploitation des ressources et des produits issus de ces milieux puissent répondre aux besoins des sociétés des pays du Sud comme à ceux des pays du Nord. Ce programme budgétaire touche donc à des aspects cruciaux pour l'avenir de notre pays, de notre territoire, de notre cadre de vie, et un domaine où l'effort public national n'a de sens que resitué dans le contexte d'une coopération de l'humanité à l'échelle européenne et internationale.

Le programme est structuré en huit actions : cinq actions qui déclinent les domaines de recherche, et trois actions transversales qui concernent la valorisation, l'expertise et la gestion de la recherche par les établissements.

Les moyens correspondants sont principalement regroupés dans six grands établissements de recherche qui contribuent au rayonnement international de la France :

- l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ;
- l'Institut de recherche pour le développement (IRD, ancien ORSTOM) ;
- le CEMAGREF, institut public de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement ;
- le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ;
- le CIRAD, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement ;
- et l'IFREMER, Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.

Ce programme budgétaire embrasse donc un champ opérationnel très vaste, et l'approche en tant que rapporteur consiste de ce fait à combiner une analyse générale des crédits alloués par l'Etat, avec des coups d'éclairage pour l'examen au fond de certaines actions, choisies en fonction des événements de l'actualité récente, celles justement citées en début d'intervention.

Les crédits de ce programme représentent un milliard cent soixante trois millions d'euros, soit 5,5 % à peine des crédits affectés à la mission « recherche et enseignement supérieur » : ils ne sont vraiment pas à la hauteur de l'importance des sujets couverts, notamment au regard des potentialités offertes par la recherche fondamentale pour la mise à jour de solutions d'avenir face à des difficultés majeures, nationale ou planétaire, comme celles liées à la revitalisation des filières agricoles naturelles, telle la viticulture, ou à la résorption de la fracture alimentaire mondiale. Le budget prévu pour 2007 n'augmente que de 2,3 %.

Les crédits affectés aux actions de recherche proprement dites progressent plus lentement que ceux affectés aux dépenses de structure, ce qui atteste d'une forme d'autisme au regard des crises récentes comme celle révélant l'insuffisance des moyens d'investigation de l'IFREMER pour identifier les agents toxiques à l'origine de l'empoisonnement des eaux du bassin d'Arcachon à l'été 2006, comme à l'été 2005 et à l'été 2002.

Le budget proposé pour 2007 se distingue cependant par un très fort mouvement de réallocation au sein de l'ensemble des actions de recherche, par prélèvement sur les moyens des actions 3 et 4 (recherches sur les systèmes socio-économiques et sur la dimension qualitative de l'alimentation) au profit des actions 1 et 5 (recherches sur les systèmes biologiques et écologiques, et sur la prévention des catastrophes naturelles et la sécurité alimentaire). Ce mouvement correspond à une réorientation de l'effort budgétaire en direction de l'analyse fondamentale des phénomènes, par une sorte de glissement vers l'amont de la focalisation de l'effort de recherche, parfaitement en ligne avec les besoins décelés l'année dernière par le rapporteur.

Par ailleurs, on a peine à retrouver, dans les documents budgétaires, les crédits affectés à des questions spécifiques comme les quatre plus particulièrement analysées dans le rapport écrit. La LOLF ne garantit que l'enveloppe globale du programme. Une action n'est qu'indicative ; c'est un fonctionnaire, en l'occurrence le directeur général de la recherche et de l'innovation au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui affectera les crédits du programme aux actions.

On constate cependant une amélioration dans la présentation, notamment dans la précision des données fournies.

Les moyens fixés par le Gouvernement pour réaliser les objectifs de ce programme sont trop parcimonieux : il est inconcevable d'apprendre les à-coups budgétaires auxquels ont été confrontés, ces dernières années, les chercheurs du centre de Montpellier de l'INRA, avant d'avoir les moyens de mettre au point le « soda de vigne » qui redonne une chance potentielle non négligeable à la filière.

Le même centre de l'INRA a mis au point un jus de raisin peu sucré, soutenu par le pôle de compétitivité « QualiMed », qui ouvre d'extraordinaires possibilités d'exportation en Allemagne. Or le projet de recherche visant à démontrer le bénéfice en termes de santé pour l'homme d'une consommation régulière de ce jus de raisin rouge, riche en polyphénols, est bloqué parce que l'INSERM a des difficultés à dégager les crédits nécessaires à l'évaluation scientifique qu'il lui appartient d'effectuer.

Ce manque de considération pour l'inventivité de nos chercheurs est certes l'expression de l'état de délabrement de l'ensemble de la recherche publique française, mais elle est évidemment indigne d'une puissance comme la nôtre.

Autre marque de désintérêt d'une grande légèreté, cette allocation tardive de moyens pour financer, au sein de l'INRA, des programmes permettant enfin de prendre en compte par des modèles d'analyse globale, l'impact des efforts d'innovation en matière de substitution aux hydrocarbures, et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il est pourtant évident que ce type d'instruments est indispensable à un pilotage efficace de la politique énergétique nationale, encore davantage aujourd'hui avec la multiplication des projets concernant les biocarburants. Car il est essentiel d'évaluer ceux-ci en fonction d'un bilan énergétique intégrant l'énergie consommée pour la fabrication et le transport.

De manière générale, la plupart des critères d'évaluation de ce programme de recherche se contentent d'avoir pour objectif une stabilité dans la réalisation des objectifs. Ce n'est simplement pas à la hauteur des enjeux.

En outre, certains critères d'évaluation de ces politiques, relatifs non à leur efficacité scientifique mais plutôt à leur efficacité économique et à leur rentabilité, paraissent extrêmement réducteurs.

Constatant en conséquence le trop grand nombre d'interrogations que soulèvent les orientations de la politique de la recherche de l'actuel gouvernement sur toutes les questions qui touchent aujourd'hui de manière cruciale à l'équilibre des relations entre l'homme et la nature, **M. André Chassaigne, rapporteur pour avis**, a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources ».

Mme Geneviève Gaillard, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a salué la réorientation de certains axes de recherche, et d'une esquisse de soutien budgétaire, mais a estimé que les montants prévus n'étaient pas à la hauteur des enjeux, pourtant soulignés par le Président de la République dans des déclarations relatives à l'environnement, la diversité biologique et la stratégie de développement durable. Les membres de la mission d'information sur la grippe aviaire ont ainsi pu constater que le CIRAD ne disposait pas des moyens nécessaires pour effectuer des prélèvements sur le terrain. Quant à l'utilisation des animaux en laboratoire, elle continue à poser de graves problèmes d'efficacité scientifique, faute de se donner les moyens d'investir dans d'autres solutions.

En conséquence, le groupe socialiste votera contre l'adoption de ces crédits.

M. Philippe Feneuil, s'exprimant au nom du groupe UMP, a constaté que les députés, quel que soit leur groupe politique, souhaitent le développement de la recherche dans le domaine de la gestion des milieux et ressources. Il a remercié le rapporteur d'avoir souligné les efforts nécessaires pour sortir la filière viticole française de son marasme. Malgré l'intérêt des biocarburants, la destination première des productions agricoles demeure la filière agroalimentaire. Pour ne pas alourdir le bilan des biocarburants en termes de rejets de gaz carbonique, il faudra concentrer les zones de production végétales près des usines de transformation pour limiter les transports, quitte à ce que d'autres régions se spécialisent dans des productions alimentaires. Il est dommage que les groupes socialiste et communiste s'opposent par principe à l'adoption de ces crédits, le groupe UMP pour sa part les votera.

M. André Chassaigne, rapporteur pour avis, a approuvé les remarques de Mme Geneviève Gaillard sur les problèmes liés à l'utilisation d'animaux en laboratoire. Les tests réalisés par l'IFREMER sur des souris pour mesurer la toxicité de certaines huîtres laissent sceptiques sur leur intérêt scientifique, puisque les doses injectées aux souris correspondent à la consommation par l'homme de 75 douzaines d'huîtres. C'est pourquoi

un programme européen de recherche a été mis en place pour étudier les possibilités d'un remplacement de ces tests par des analyses chimiques.

M. Claude Birraux a présenté un amendement prévoyant le déplacement de 80 000 euros de crédits prévus pour la recherche dans le domaine des risques et des pollutions, et affectés aux frais d'organisation par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) de réunions, vers le programme consacré aux formations supérieures et à la recherche universitaire. Il s'agit de traduire la désapprobation du Parlement envers la désinvolture montrée à son égard par la direction de l'IRSN lors de la préparation de manifestations européennes sur la gestion des déchets nucléaires, alors que de nombreux travaux parlementaires récents méritaient d'être pris en compte.

M. Pierre Cohen a exprimé son accord sur le fond des préoccupations exprimées par M. Claude Birraux, mais a estimé qu'un transfert de crédits ne constituait pas la meilleure manière de désavouer la direction d'un établissement public industriel et commercial. De plus, les dépenses prévues pour la réunion contestée étant déjà engagées, l'amendement exigerait des économies sur d'autres postes.

M. Michel Lejeune, rapporteur pour avis, a souligné qu'il ne s'agissait que de 80 000 euros sur un budget d'ensemble de 240 millions d'euros, et que M. Claude Birraux proposait un transfert de ces crédits et non leur suppression.

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

*

Puis, la Commission a entendu **M. Léon Bertrand, ministre délégué au Tourisme, auprès du ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer**, sur les crédits du programme « Tourisme » de la mission « Politique des territoires » pour 2007.

M. Léon Bertrand, ministre délégué au tourisme, s'est déclaré heureux de venir, pour la deuxième fois, exposer le budget du tourisme pour 2007 dans le cadre, plus global, des crédits du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. Ce budget est également le second à être présenté en mode LOLF.

Bien que son budget s'inscrive comme les années précédentes dans un contexte général de maîtrise des dépenses publiques et de recherche d'une plus grande efficacité de l'État, le secteur touristique bénéficie d'une attention toute particulière du Gouvernement. Ainsi le budget du ministère délégué au tourisme s'établit pour 2007 à 86,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 83,7 millions d'euros en crédits de paiement, en augmentation de respectivement 8 % et 7 % par rapport au budget initial de 2006.

Les moyens supplémentaires ainsi dégagés ont pour l'essentiel deux objets :

- poursuivre et renforcer les actions en matière de promotion de la destination France à l'étranger ;
- contribuer au développement du plan Qualité Tourisme pour favoriser la croissance des activités touristiques.

Ce budget permettra également de mettre en œuvre le volet « tourisme » du contrat de croissance dans le secteur de l'hôtellerie, des cafés et des restaurants et la poursuite des interventions territoriales du ministère.

Première priorité : la promotion de l'image de la France. Si celle-ci reste la première destination touristique mondiale avec 76 millions de visiteurs en 2005 (chiffre supérieur aux prévisions), elle doit faire face à une vive concurrence et défendre constamment ses atouts, considérables, sur un marché très volatil. Le groupement d'intérêt économique Maison de la France, chargé du développement des actions de promotion, verra sa dotation augmenter de 17 % atteignant ainsi un montant de 33,8 millions d'euros. En cinq ans, la contribution de l'État à Maison de la France aura crû de 23,5 %.

Deuxième priorité : le développement du plan Qualité Tourisme, destiné à améliorer la qualité des prestations offertes sur l'ensemble du territoire français en modernisant les structures d'accueil, l'hébergement aussi bien que les activités de loisirs et en favorisant la professionnalisation des acteurs. L'objectif est d'accroître la lisibilité de l'offre grâce à l'attribution de la marque Qualité Tourisme. Créée en 2005, identifiée

par un logo-type, symbole de qualité établi selon des critères nationaux, cette marque de qualité a déjà été attribuée à plus d'un millier d'établissements dans le secteur de l'hôtellerie et à plus de 700 établissements dans le secteur des hébergements de plein air. En 2007, près de 1 million d'euros seront consacrés à cette politique visant à répondre à l'exigence d'un meilleur rapport qualité-prix, qui oriente de plus en plus le choix des consommateurs.

Troisième priorité : le contrat de croissance dans le secteur de l'hôtellerie, des cafés et des restaurants, signé au printemps dernier par les organisations patronales de ce secteur et l'État. Élaboré en concertation avec M. Renaud Dutreil, ministre des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, ce contrat vise notamment à favoriser l'emploi et l'attractivité du secteur touristique. Dans ce cadre, le GIE Maison de la France développera des actions de promotion ciblées.

Quatrième priorité : Un développement touristique durable sur l'ensemble du territoire. Un aménagement équilibré de la France nécessite une répartition plus homogène des touristes sur l'ensemble du territoire national, particulièrement dans les zones rurales. C'est en effet le rôle de l'État que d'accompagner et de favoriser les investissements et le développement touristique dans ces zones. C'est pourquoi le ministère du tourisme interviendra pour participer au financement des pôles d'excellence rurale. Il soutiendra également, grâce à une dotation de 3,3 millions d'euros, des opérations visant à promouvoir un développement touristique durable, en participant, par exemple, à la création des vélo-routes et voies vertes particulièrement prisées de nos concitoyens. Plus généralement, il favorisera un tourisme durable compatible avec la préservation de l'environnement. Au niveau local, le développement de la responsabilité environnementale des acteurs économiques sera encouragé, notamment par une meilleure information des consommateurs, des professionnels et des collectivités territoriales.

La modernisation de l'État est également une des grandes préoccupations du ministre qui, depuis sa prise de fonctions, a particulièrement veillé à rationaliser l'organisation et le fonctionnement de son administration pour une plus grande satisfaction de ses interlocuteurs, en créant le groupement d'intérêt public ODIT France chargé de développer l'offre de produits touristiques, en renouvelant le Conseil national du Tourisme, véritable partenaire du secteur touristique, dont la composition a été ramenée de quatre cents membres à deux cents pour lui donner davantage d'efficacité et de réactivité, en regroupant enfin la plus grande partie des services et organismes dans la Maison du Tourisme afin de développer les synergies et de favoriser les échanges.

En 2007, cette modernisation sera achevée par la mise en place du pôle social résultant de la fusion, d'ici à la mi-novembre, de l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV) avec le groupement d'intérêt public « Bourse solidarité vacances » (BSV). L'ANCV deviendra ainsi l'instrument privilégié de l'action sociale du ministère, tant pour l'aide au départ des plus démunis que pour la rénovation des équipements de tourisme social.

Le ministre a conclu son propos en rappelant que le tourisme représentait 6,4 % du produit intérieur brut français, redevenant en 2005 le premier poste excédentaire de la balance des paiements, avec un solde positif de 8,9 milliards d'euros. Malgré tout, les marges de progression, compte tenu de l'évolution de la société et de l'émergence de nouveaux marchés, sont considérables. Le tourisme représente un gisement très intéressant de créations d'emploi dont le pays ne peut se priver ; c'est tout le sens de l'action menée au sein du ministère.

Le président Patrick Ollier s'est réjoui que le ministre s'inscrive dans l'action et que les engagements pris soient tenus.

M. Jean-Michel Couve, rapporteur pour avis, s'est également félicité de l'augmentation substantielle pour 2007 des moyens du ministère du tourisme et notamment des actions de promotions de Maison de la France dont la dotation progresse de 17 %. Il a également inscrit au chapitre des satisfactions :

– Le regroupement des services et des opérateurs qui se poursuit avec l'arrivée prochaine, place de Catalogne, de Maison de la France ainsi que la création du pôle social regroupant l'ANCV, qui devient un opérateur et Bourse Solidarité Vacances ;

– La bonne montée en ligne de Franceguide.com ;

– La forte dynamique impulsée au niveau de Maison de la France, dans le cadre de sa stratégie marketing et sa participation au plan « Qualité Tourisme » ;

– L'excellent travail d'ODIT France qui vient de sortir un document très complet et particulièrement intéressant sur l'offre touristique et sur sa stratégie ;

– Les notables avancées des nouvelles mesures votées dans le cadre du texte portant diverses dispositions relatives au tourisme.

En revanche, le rapporteur s'est avoué préoccupé par deux sujets.

Le premier a trait au volet tourisme des contrats de plan Etat-région (CPER) 2000-2006. Les engagements de l'État ne seront pas tenus en 2007 puisque seulement 8 millions d'euros seront mis à disposition pour apurer les dettes. Ainsi, le « guichet » se ferme. Il faut espérer que toutes les opérations engagées ou réalisées seront honorées. Si c'est le cas, compte tenu de la nouvelle démarche de contractualisation sur la base de projets, à laquelle on ne peut qu'adhérer, il faut impérativement que le ministre défende et obtienne un volet « tourisme » substantiel dans le cadre des futurs contrats de projet État-région 2007-2013.

Le second sujet de préoccupation, celui-là plus vif, est lié à la fin de la participation du ministère au programme de consolidation des hébergements touristiques à vocation sociale. La participation exclusive du fonds de concours de l'ANCV ne peut être à l'évidence qu'un pis-aller. Il est clair aussi que ce secteur mérite et nécessite une politique nouvelle afin de poursuivre les réhabilitations. Le désengagement de l'État ne pouvant être compensé par de nouveaux efforts des collectivités, la seule solution qui reste consisterait à augmenter la part d'autofinancement dans les plans d'investissement, ce qui aurait automatiquement pour résultat une hausse des prix des séjours allant jusqu'à remettre en question la vocation sociale de ces équipements. Il faudra très rapidement trouver des voies et moyens pour résoudre ce problème. Comment pérenniser et conforter, dans l'avenir, la participation de l'État dans ce domaine sachant ses effets d'entraînement sur les financements des collectivités et des partenaires ?

Le label « Tourisme social » a été créé en 2002. La commission chargée des agréments vient à peine d'établir les critères d'éligibilité au label. Sera-t-elle rapidement en mesure de les attribuer ? À quel rythme ?

À l'heure actuelle, 18 millions d'euros notifiés par l'État aux associations pour des programmes aujourd'hui engagés ou réalisés n'ont pas été honorés. Quelle en est la raison et quand ces sommes leur seront-elles réglées ? De son côté, l'ANCV devrait aux associations 200 000 euros au titre de l'opération « vacances des Seniors ». Cette somme pourra-t-elle être débloquée dans des délais rapides ?

Où en est la réflexion du ministère sur le projet de réforme de l'ANCV ?

Abordant le problème des communes touristiques, **le rapporteur pour avis** a rappelé que le récent vote sur les diverses dispositions relatives au tourisme avait permis à ces dernières de retrouver un statut juridique. C'est un véritable soulagement pour les élus locaux. Toutefois, le texte les oblige à déposer des candidatures pour être labellisées. Les critères sont en ce moment même à l'étude dans le cadre de la rédaction des décrets d'application. Quelles informations peut-on apporter à ce sujet ? Quel regard le ministère du tourisme porte-t-il sur cette question ? Par ailleurs, la question de la réforme de la taxe de séjour se pose plus que jamais avec acuité. Peut-on connaître les démarches entreprises dans ce sens ?

S'agissant du récent décret relatif aux concessions de plages, les dispositions dérogatoires qui visaient à éviter les montages et démontages annuels des établissements de plages ont soulevé un tollé chez les professionnels et fortement inquiété la plupart des élus des communes littorales, en particulier sur la Méditerranée. Le ministre est-il déterminé à apporter son soutien à une révision de ce texte afin que les conditions d'éligibilité aux dérogations soient plus conformes aux nécessités économiques et sécurisé sur le plan juridique ?

À propos des formations supérieures et de la recherche dans le domaine du tourisme, quelles conclusions le ministre a-t-il tirées de la première université d'été sur l'enseignement supérieur et la recherche dans le tourisme qui s'est déroulée à Gréoux-les-Bains, en juillet dernier ? En ce qui concerne l'observation économique du tourisme, où en sont l'enquête EVE et les nouvelles dispositions prises ou à l'étude sur la mise en œuvre du compte satellite du tourisme ?

Comme tous les membres de la Commission, le rapporteur s'est interrogé sur la suite des programmes contrats de plan État-région dans le cadre des futurs contrats de projet État-région 2007-2013, où le tourisme semble pour le moment se faire remarquer par son absence. Peut-on espérer de nouvelles perspectives ? Des concertations sont-elles engagées sur ce sujet avec les régions ? Au niveau de la préparation des programmes

européens 2007-2013, les seules perspectives nouvelles au titre du tourisme ne concernent que les coopérations interrégionales. Quel montant de crédits peut-on espérer, à ce titre, compte tenu de l'élargissement de l'Europe ? D'une façon plus générale, des négociations sont-elles engagées pour ouvrir plus largement la participation de l'Europe à notre économie touristique ?

Le rapporteur pour avis a également appelé l'attention du ministre sur le cas de l'île de La Réunion, victime d'un véritable effondrement économique du fait et à la suite de l'épidémie de chikungunya, en lui demandant à quelles opérations seront affectés les 4,5 millions d'euros débloqués pour soutenir les Réunionnais.

Il a également souhaité que l'information sur les mesures prises par le ministère en faveur de l'hôtellerie-restauration ou des petites et moyennes entreprises du secteur touristique soit mieux relayée auprès des professionnels.

Enfin, il a conclu son propos en évoquant les espaces ruraux et la très intéressante opération des « pôles d'excellence rurale » lancée par le Gouvernement. Bon nombre de projets labellisés incluent un volet tourisme, ce dont on ne peut que se réjouir. Reste à savoir si le ministère pourra aider, en particulier par le biais du GIP ODIS France, à la mise en œuvre de ces programmes sur le terrain : une fois labellisés, encore faut-il monter les plans de financement et obtenir le soutien des collectivités régionales et départementales, ce qui n'est pas toujours sans poser problème... Il serait dommage que les pôles d'excellence rurale ne se mettent pas rapidement en place. ODIS France et le ministère du tourisme pourraient de ce point de vue jouer un rôle des plus intéressants.

Au nom du groupe communiste, **M. André Chassaing** a porté sur le budget du tourisme une appréciation nuancée, soulignant la volonté, prouvée par des résultats, de faire de la France une terre de tourisme. On oublie trop que le tourisme est un élément important du PIB et qu'il mérite une attention prioritaire. Valoriser le label qualité tourisme mettant en avant le rapport qualité-prix est une excellente chose, de même qu'encourager le développement touristique durable, particulièrement pour les territoires ruraux, mais il y a quelque contradiction à négliger dans le même temps le tourisme social et associatif, dont le rapporteur lui-même a signalé les difficultés. On ne peut prétendre améliorer la qualité du tourisme sans donner à ces associations les moyens de rénover leur patrimoine sous peine de le voir rapidement se dégrader. Le tourisme social et associatif s'adresse à des catégories sociales très diverses et pas seulement aux couches défavorisées : cela suppose des équipements à la hauteur. Qui plus est, c'est lui qui, par ses implantations – villages vacances et autres structures collectives liées à des organismes sociaux ou à des comités d'entreprises –, draine le tourisme en milieu rural, particulièrement dans le Massif central où il a apporté à de très nombreuses communes un regain de vie.

La première question touche au patrimoine de ces associations, qui ont l'impression d'être abandonnées à leurs difficultés alors que leurs besoins de rénovation sont d'autant plus lourds que les attentes des vacanciers ont considérablement évolué depuis trente ans. Toutes se plaignent de l'insuffisance des moyens mis à leur disposition.

La deuxième a trait aux sommes importantes, estimées à 18 millions d'euros, que l'État et l'ANCV doivent aux associations de tourisme social au titre d'opérations de rénovations ayant fait l'objet d'autorisations ou de notification d'engagement, pour des opérations qui s'étalent de 2001 à 2005 et dont bon nombre sont totalement réalisées à ce jour. Ces retards de paiement viennent à mettre en péril l'existence même de ces structures.

La troisième question, également évoquée par le rapporteur, concerne le programme expérimental « vacances des seniors ». L'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT) qui a conduit cette opération attend le versement des 200 000 euros promis. Ces associations, qui vivent déjà avec des budgets extrêmement tendus, risquent de sombrer dans le découragement alors qu'elles représentent 30 000 emplois et rapportent 1 milliard d'euros aux collectivités locales. Autant de raisons d'être très attentif au devenir du tourisme social et associatif.

M. Michel Lejeune, au nom du groupe UMP, a pour sa part estimé que cet excellent budget, en augmentation de 7 %, convenait fort bien au groupe UMP qui le votera. Les priorités accordées à Maison de la France et à ODIS France vont dans le bon sens. Avec 9,8 milliards, le tourisme est le premier poste excédentaire de la balance des paiements et regroupe 188 900 entreprises réalisant un chiffre d'affaires de

70 milliards d'euros sur le territoire national et représentant deux millions d'emplois directs et indirects. Pour autant, quelques questions demeurent.

La première, déjà abordée par le rapporteur, a trait aux CPER. Tout en se demandant si les 8 millions prévus pour 2007 suffiront à apurer la dette des contrats de plan, **M. Michel Lejeune** a souhaité des précisions sur la nouvelle politique de contractualisation, en particulier sur les nouveaux pôles d'excellence rurale.

La deuxième interrogation porte également sur le tourisme social et associatif. Les programmes de consolidation avaient permis la rénovation de 10 584 lits en 2003, 8 000 lits en 2004 et 2005. Alors qu'ils avaient été dotés de 27,44 millions d'euros pour la période 2001-2006, rien n'a été prévu en 2006, si ce n'est 2 millions d'euros provenant de l'ANCV. Or le tourisme social et associatif est un élément d'autant plus important qu'il est facteur de développement durable dans les territoires précisément les plus défavorisés. Une piste semble s'ouvrir avec l'ANCV, qui semble plutôt dédiée à ce domaine ; encore faudrait-il que ce soit clairement exprimé – et conforté.

L'ANCV s'était vue consacrer un chapitre du rapport de la Cour des comptes dont les critiques avaient porté sur la dimension sociale, sur sa gestion et sur l'insuffisant contrôle de l'État. La Cour préconise l'élaboration d'un contrat d'objectifs clair et cohérent orienté vers le tourisme social. La création d'un pôle social issu du rapprochement du GIP « Bourses solidarité vacances » et de l'ANCV, prévu pour la fin 2006, apportera-t-elle une réponse satisfaisante aux remarques de la Cour des comptes ?

S'exprimant au nom du groupe socialiste et suppléant Mme Françoise Pérol-Dumont, **Mme Geneviève Gaillard** a reconnu que l'effort constaté cette année méritait d'être souligné alors que la France a besoin de développer un tourisme fort et organisé pour attirer du monde et dégager des recettes particulièrement utiles. Mais on ne saurait oublier pour autant que quatre Français sur dix restent chez eux ; c'est donc un véritable enjeu que de permettre à tous ces gens de profiter légitimement de leur droit à partir en vacances. Partant de là, on ne peut passer sous silence les difficultés financières auxquelles se heurtent les associations de tourisme, qu'il s'agisse de la nécessaire rénovation de leurs équipements ou tout simplement de leurs problèmes de fonctionnement et de personnel, sachant que moins l'État tient ses engagements, plus elles se retrouvent sur la corde raide. Cela est d'autant plus dommage que le tourisme est créateur d'emplois. Il est prévu de constituer un pôle social du tourisme en associant l'ANCV et BSV : comment fonctionnera-t-il ?

A été également évoquée, la notion de « tourisme durable ». Tout en reconnaissant l'intérêt des voies vertes, véloroutes et autres routes vertes, **Mme Geneviève Gaillard** a souhaité des informations sur les conditions posées par le ministère lors des opérations de construction ou de rénovation de certains équipements afin d'encourager l'utilisation des énergies renouvelables ou la récupération de l'eau, par exemple. Il ne faudrait pas, sous prétexte de tourisme durable, bétonner la France à coup de voies vertes qui compromettraient l'écoulement des eaux.

Le tourisme ne saurait ignorer les personnes en situation de handicap ; on sent du reste une réelle volonté de se tourner vers ces populations. Quelles sont les intentions du Gouvernement dans ce domaine ? Les futurs contrats de projet mettront-ils le paquet sur cette forme de tourisme ou s'agira-t-il d'actions beaucoup plus diffuses ?

En voyage à Mayotte, Mme Geneviève Gaillard s'était étonnée en découvrant que les préoccupations de tourisme durable n'étaient guère prises en considération et s'était demandée pourquoi l'État n'obligeait pas les compagnies à diffuser dans leurs avions, au lieu de films insipides, des documentaires permettant aux voyageurs de prendre la mesure de la fragilité de ces milieux. De telles initiatives marqueraient la volonté de l'État de préserver un patrimoine naturel terriblement menacé.

Enfin, si le tourisme permet de faire venir des gens en France, c'est aussi l'occasion pour les Français de voyager à l'étranger. Or les informations que diffusent les sites gouvernementaux sur certains pays comme le Pakistan, la Namibie ou l'Afrique du Sud ont parfois de quoi surprendre : à les croire, on a toutes les chances de s'y faire assassiner... En toutes choses il faut savoir garder mesure. Ce n'est pas non plus favoriser l'image de la France dans des pays qui aimeraient justement que celle-ci les regarde d'un autre œil et les aide à sortir de leurs difficultés.

Mme Hélène Tanguy a salué la volonté exprimée dans ce budget de reconnaître à sa juste place une activité dont les chiffres attestent, ne serait-ce qu'imparfaitement, du poids qu'elle représente dans l'économie française. Les mesures proposées pour 2007 s'inscrivent dans la lignée du travail accompli depuis plusieurs

années et qui vise à accroître le professionnalisme dans ce secteur ; la codification du droit du tourisme participe du même souci.

Le projet de budget présenté, certes trop limité pour tous ceux qui sont attachés à cette activité, n'en marque pas moins un effort louable, d'autant qu'il vient seulement en accompagnement à l'action, considérable, des acteurs économiques privés. Le travail de partenariat réalisé à travers Maison de la France ou ODI France, nouvelle formule de l'Agence française d'ingénierie touristique (AFIT), est un bon exemple d'intervention où l'État, tout en restant à sa juste place, joue un rôle efficace d'aiguillon et d'organisateur dans une activité par essence pluraliste et portée par les investisseurs privés.

Au moment où se met en place un nouveau partenariat avec les régions et avec l'Europe, on peut regretter un certain flou dans le partage des compétences entre l'État et les régions, qui ont occasionné de réelles difficultés dans la mise en œuvre des fonds européens. La Bretagne en tout cas a manifestement fait les frais de ce manque de visibilité dans l'accompagnement financier des investisseurs privés et le partage des responsabilités.

A propos du rôle de l'État de soutien financier mais d'abord « d'incubateur » de solutions d'aide portées par d'autres partenaires publics, il faut soulever le réel problème de l'hôtellerie familiale. Les établissements ferment un peu partout, la pression foncière dans les régions littorales entraînant une mutation accélérée où les hôtels cèdent progressivement la place à la promotion immobilière, faute d'un système d'aide suffisamment tonique et efficace pour accompagner des projets de reprises ou de création de structures hôtelières d'une trentaine de chambres. Quant aux grands groupes, ils ne s'intéressent pas forcément aux petites localités. Aucune solution n'a encore été trouvée alors qu'il s'agit d'un véritable enjeu touristique.

M. Jean Gaubert s'est également inquiété de la façon dont l'État comptait honorer les engagements souscrits dans le cadre des contrats de plan. Bon nombre d'investisseurs privés et parfois publics, attendent toujours des subventions pourtant formellement promises et se retrouvent dans des situations parfois dramatiques, conduits à recourir à des prêts à court terme faute de pouvoir donner des assurances à leur banque, l'État ne leur en donnant aucune. Il a demandé au ministre de prendre des engagements précis sur les dates de versement des sommes dues et rappelé que le respect de la parole de l'État devait rester une valeur partagée par tous.

Beaucoup reste à faire en matière de professionnalisation : le tourisme est probablement le secteur où l'on voit le plus de gens s'engager sans être professionnalisés. Avec un petit capital, une prime de licenciement, on s'achète un hôtel en croyant qu'il suffira de balayer devant sa porte, et l'on expose à de graves difficultés. Président d'un comité départemental de tourisme, M. Jean Gaubert a jadis connu ces difficultés et se souvient avoir entendu les départements voisins comme la région soutenir qu'ils ne connaissaient aucun problème de ce genre... Le conseil général des Côtes-d'Armor a mis en place un dispositif dit « Odatel » destiné à faciliter la reprise de petits hôtels. Cette expérience, restée unique en France, a permis en sept ou huit ans de reprendre une quarantaine d'hôtels. Elle ne coûte pas cher à la collectivité dans la mesure où elle repose sur un système d'avances remboursables, mais surtout elle oblige, en liaison avec la chambre consulaire, les repreneurs à suivre des cycles de formation à l'accueil et à la gestion.

Si l'accueil des touristes étrangers doit encore être amélioré, il est regrettable qu'un goulot d'étranglement soit en train de s'organiser dans les chancelleries. La réduction de leurs moyens, conjuguée à l'allongement des délais liés à Schengen et au renforcement des contrôles, fait qu'il devient de plus en plus difficile pour un touriste étranger d'obtenir un visa à temps. À l'ambassade de France à Bogota, par exemple, le passage de sept agents à trois agents se traduirait par la perte de 15 000 visas touristiques dans l'année, soit 15 000 touristes que la France n'a pas accueillis. Exact ou pas, ces chiffres témoignent d'un vrai problème : ces fonctionnaires disparus étaient extrêmement rentables pour l'économie française. Les visas demandés en octobre ne seront pas délivrés avant janvier ou février : autrement dit, tous ceux, et ils sont nombreux, qui voulaient venir en France pour Noël ne pourront plus en avoir et c'est autant de perdu pour l'économie du pays.

Mme Geneviève Gaillard, a émis le vœu que le ministère du tourisme puisse peser sur son voisin vendéen afin que le projet de charte de parc naturel régional du Marais Poitevin, voulu par M. Raffarin et réclamé par tous, soit adopté. Faute de quoi, il faudra s'attendre à des pertes de revenus touristiques non négligeables pour l'État comme pour les départements et régions concernés.

M. André Chassaing a souhaité connaître l'appréciation que portait le ministre sur les difficultés vécues par certains grands parcs de loisirs ou centres scientifiques, à l'exemple de Vulcania, en lui demandant s'il

envisageait de dépêcher une mission de conseil et d'expertise, ou s'il estimait que cette affaire relevait des seules collectivités locales. Certaines régions se retrouvent face à des déficits très lourds alors qu'il s'agissait à l'origine de projets innovants, attirants et très mobilisateurs. Par ailleurs, les tableaux montrent une baisse importante des départs en vacances aidés par la Bourse solidarité vacances : 36 097 en 2002, 24 000 en 2003, 19 000 en 2004 et 14 643 en 2005. Ces écarts s'expliquent-ils seulement par un changement dans la méthode de comptabilisation ?

En réponse aux différents intervenants, **M. Léon Bertrand, ministre délégué au tourisme** a apporté les éléments suivants :

L'État se retrouve effectivement face à une dette exigible de l'ordre de 16,7 millions d'euros au titre des contrats de plan État-région. Nombre d'autres secteurs sont en butte au même problème. 8 millions d'euros ont été prévus dans le projet de budget 2007, ce qui permettra de régler la moitié de la dette ; il faut espérer que le budget 2008 permettra d'apurer le reste, à moins qu'une décision modificative intervienne entre-temps.

L'année 2006 n'avait pas permis d'abonder la ligne de crédits consacrée au tourisme social. Il était prévu de rechercher une solution par le biais de l'ANCV ; le décret entérinant la constitution du nouveau pôle social ANCV-BSV sera pris d'ici à la mi-novembre, ce qui permettra d'abonder au plus tard à la mi-janvier le fonds de concours qui existe d'ores et déjà. Avec 2 millions d'euros au titre de 2006 et 2 millions d'euros au titre de 2007, une grande partie des sommes dues – 4,9 millions d'euros – sera réglée. Il ne restera plus que 900 000 euros à trouver. Le nouveau pôle social pourra alimenter chaque année le fonds de concours, pour peu évidemment que le Parlement vote chaque année les crédits nécessaires. Non seulement les dettes auront été apurées, mais il sera possible de prévoir les opérations nouvelles en faveur de l'hébergement et du tourisme social.

Le tourisme, tout comme la culture, le sport et les transports, avait été purement et simplement écarté de la discussion sur les futurs contrats de projet. À la suite de diverses réactions, à commencer par celle du ministre du tourisme, le Premier ministre est revenu sur cette décision et des réunions interministérielles sont en cours pour réintégrer le tourisme dans les négociations. Sur proposition du ministre, trois piliers ont été retenus, qui portent sur les statistiques, le tourisme dit durable et le tourisme social qui pourra ainsi s'appuyer non seulement sur l'ANCV, mais également sur les contrats de projet.

S'agissant du label « Tourisme social », le dispositif est en place. Reste à attribuer les agréments. La commission nationale devait se réunir en octobre ; sa première réunion aura finalement lieu dans les premiers jours de novembre. Quatre ou cinq dossiers sont d'ores et déjà prêts à être examinés sous la houlette du directeur de l'administration du tourisme. La fréquence des réunions sera fonction du nombre de dossiers présentés.

Le décret de création du nouveau pôle social qui résultera de la fusion de l'ANCV et de BSV permettra à celui-ci d'entamer de véritables discussions avec l'UNAT afin de débloquent l'argent attendu par les associations. Le blocage était dû au veto du contrôleur général qui craignait un risque de prise illégale d'intérêts, quand bien même les partenaires n'ont fait preuve d'aucune malhonnêteté. La solution est prête à être mise en place ; encore faut-il que le nouveau pôle social soit formellement créé, ce qui permettra de payer les sommes dues à l'UNAT, soit environ 200 000 euros et de verser les subventions attendues. L'UNAT joue parfaitement le jeu et s'est montré un partenaire solide, notamment lors de l'opération « vacances seniors » ; il faut lui permettre de continuer à fonctionner en lui payant les subventions en temps et heure.

La loi sur les communes touristiques a été votée ; une fois les décrets d'application, actuellement en préparation, publiés, les dispositifs devraient être en place dans les six mois qui suivent, autrement dit au premier semestre 2007.

S'agissant du décret relatif aux concessions de plages, le ministre du tourisme n'est pas le pilote de l'opération, mais il a repris à son compte les préoccupations des professionnels qui ont besoin de lisibilité pour continuer à exercer correctement leur activité. Des réunions se poursuivent, au cours desquelles le ministère continuera à mettre la pression et veillera à faire entendre la voix des professionnels.

L'affaire de la réforme de la taxe de séjour commence à toucher à sa fin. Les inspections du tourisme, mais également de l'administration et des finances, avaient été chargées de présenter un rapport décrivant comment cela se passait ailleurs, l'idée étant d'élargir l'assiette de la taxe non seulement à la restauration et à l'hébergement, mais également aux activités touristiques. Le rapport a été remis, mais il manque encore

quelques précisions chiffrées. Un complément d'enquête est en cours, à l'issue duquel la concertation pourra s'engager avec les associations d'élus afin de trouver un accord sur l'assiette, puis sur l'affectation du produit au sein des budgets des collectivités. L'idéal serait de pouvoir flécher dès le départ l'affectation des sommes afin qu'elles aillent directement à l'activité touristique. Si certains maires ont immédiatement retenu le cheminement adéquat, d'autres ont tendance à utiliser cet argent à des fins non spécifiquement touristiques. La direction du tourisme joue le rôle de pilote de cette opération qui réunit également la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction générale des impôts (DGI).

Les universités d'été sur l'enseignement supérieur et la recherche dans le tourisme ont été effectivement organisées dans le but d'en faire un rendez-vous entre formateurs et professionnels garantissant l'adéquation entre l'offre et les besoins de formation, et de parvenir à mettre en place un pôle « recherche » dans le domaine du tourisme, conformément à l'engagement du ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur, M. François Goulard. Il faudra s'appuyer sur les revendications des parlementaires pour progresser davantage dans cette direction, le but étant de faire de ces universités un rendez-vous annuel comparable à celui des assises du tourisme, et de donner encore plus de contenu à la démarche engagée.

En ce qui concerne l'observation économique du tourisme et l'enquête EVE, les modalités de fonctionnement ont dû être modifiées, les moyens de contrôle ayant changé depuis Schengen : un partenariat a été mis en place entre la Banque de France et la direction du tourisme. De nombreux organismes concourent à la précision des résultats : ainsi le Centre d'expertise technique de l'équipement, la DGAC, la SNCF et d'autres directions. Le travail a débuté en mars 2004 ; chaque trimestre, 30 000 questionnaires sont remplis, qui permettent d'obtenir des renseignements sur le comportement et l'origine des touristes et excursionnistes internationaux ainsi que sur leur niveau de dépenses durant leur séjour en France. Ces données sont intégrées dans un dispositif central avec un système d'informations statistiques et économiques, désormais totalement opérationnel. Les premières publications seront présentées avant la fin de l'année.

Des travaux ont été également entrepris depuis deux ans par la direction du tourisme pour améliorer la méthodologie d'élaboration du compte satellite. Un administrateur de l'INSEE, expert en comptabilité nationale, a été mis à disposition pour aider à cette opération. Celle-ci a bien avancé, au point qu'il est envisagé d'appliquer le nouveau cadre méthodologique dès 2007, en accord avec Eurostat et l'Organisation mondiale du tourisme. Il sera ainsi possible de gagner en précision tout en s'intégrant dans une démarche internationale, ce qui garantira la crédibilité des données chiffrées.

S'agissant de la place du tourisme dans les futurs contrats de projet État-région 2007-2013, la Commission européenne a présenté le 6 juillet 2005 les orientations stratégiques communautaires proposant notamment, parmi les quatre priorités retenues, de faire de l'Europe et de ses régions un lieu attractif pour les investissements et l'emploi, « y compris par le développement du tourisme ». Autrement dit, le tourisme n'est pas écarté, bien au contraire, des politiques de contractualisation avec l'Europe.

La situation à La Réunion connaît une phase plutôt encourageante puisque le nombre de cas de chikungunya n'a pas dépassé dix depuis deux mois. Le retour de l'été austral n'en est pas moins attendu avec une certaine anxiété, mais toute l'île est mobilisée. Chacun a appris les gestes qu'il faut pour empêcher l'épidémie de revenir en force et cette fenêtre de tir a été mise à profit pour lancer sans attendre une campagne de promotion à laquelle l'État et le conseil régional ont participé à hauteur de 2,5 millions d'euros. Dans le même temps, ODIT France a été missionné avec une enveloppe de 2 millions d'euros afin de profiter de l'occasion en travaillant sur la diversification de l'offre : loin d'avoir été perdu, le temps a été utilisé à bon escient dans des actions de formation, de restructuration et d'accompagnement destinées à renforcer un tourisme réunionnais déjà en perte de vitesse avant l'épidémie.

Plus de 40 % des pôles d'excellence rurale concernant le tourisme, il est parfaitement logique de mettre l'ingénierie d'ODIT France au service des porteurs de projets.

Les écarts observés dans les départs en vacances financés par BSV tiennent au fait qu'est désormais pris en compte le nombre de partants réels et non plus le nombre de dossiers traités, comme on le faisait précédemment.

L'ensemble des responsables de parcs de loisirs s'est regroupé dans une association qui joue désormais le rôle de partenaire. De son côté, ODIT France a mis au point une méthode qui améliore considérablement la lisibilité de la démarche des gestionnaires. De nombreux parcs s'étaient lancés dans des opérations nouvelles sans prévoir suffisamment de provisions par la suite pour remettre les nouvelles attractions au goût du jour, à

tel point que les recettes se mettaient à chuter année après année. Plusieurs parcs utilisent d'ores et déjà le guide de bonnes pratiques mis au point par ODIT France pour les aider à se sortir de leurs difficultés.

La création du nouveau pôle social regroupant l'ANCV et BSV répondait aussi aux exigences de la Cour des comptes qui préconisait l'élaboration de contrats d'objectifs. La fusion des deux organismes permettra d'être beaucoup plus efficace dans la mise en place de contrats d'objectifs à même de répondre aux besoins du tourisme social.

Force est de reconnaître que de nombreux Français ne partent pas en vacances et l'on ne peut envisager d'améliorer la situation sur ce point sans aider les associations. Les réponses annoncées plus haut devraient permettre un progrès. Le cas des personnes souffrant d'un handicap est clairement pris en compte dans les propositions relatives au tourisme social qui doit intégrer cette dimension. Quant au tourisme durable, il ne doit pas rester un discours : dans ce domaine également, ODIT France a préparé un guide à l'usage des professionnels. Il devrait être possible de subordonner les aides prévues dans le cadre des contrats de projet au respect de certains critères afin que le tourisme durable devienne une réalité, y compris dans la mise en place des investissements.

L'idée de sensibiliser aux problèmes environnementaux les voyageurs prenant l'avion vers Mayotte ou d'autres destinations est assez comparable aux actions de lutte contre le tourisme sexuel engagées par le ministère du tourisme en collaboration avec les transporteurs et quelques grands groupes. Le ministre s'est déclaré tout à fait disposé à la reprendre et à chercher les moyens de la mettre en pratique.

Les conseils diffusés sur le site du ministère des affaires étrangères à l'usage des voyageurs, s'ils s'expliquent par des considérations de responsabilité, ne sauraient pour autant casser l'image de certains pays le plus souvent amis de la France. Une cellule de veille a été mise en place afin de réunir, chaque fois qu'un événement survient sur une destination donnée, les agences de voyages, les professionnels qui transportent des Français à l'étranger, le ministère du tourisme et des représentants du ministère des affaires étrangères de façon à garantir une information la plus équilibrée et la plus ciblée possible, tout en évitant de délivrer des éléments par trop « légers » au risque d'entraîner des ressortissants français dans des situations problématiques.

S'agissant du projet de charte de parc naturel régional du Marais poitevin, le ministre s'efforcera de faire avancer le dossier, sans pouvoir promettre davantage.

La délivrance des visas touristiques pose un réel problème. Il n'est pas toujours facile de faire comprendre qu'il peut être intéressant de chercher à accompagner les mouvements, à tout le moins de les anticiper afin d'en tirer un bénéfice. Cette question fait en permanence l'objet de réunions entre les services du tourisme et les responsables du ministère des affaires étrangères, afin de renforcer les postes diplomatiques. Il a fallu se battre pour faire reconnaître le potentiel que représentait la clientèle chinoise ; des problèmes similaires se posent également avec la Russie ou encore certains pays d'Amérique du Sud. Le concours des députés pourrait aider à faire passer le message : trop souvent, on cherche à faire des économies immédiates sans voir que l'on se prive du même coup de recettes futures. Des milliers de touristes qui ne viennent pas, c'est autant de moins dans la balance des paiements.

La petite hôtellerie est effectivement un sujet de préoccupation. Le contrat de croissance signé avec M. Renaud Dutreil contient plusieurs mesures qui pourraient être utiles à la petite hôtellerie en milieu rural ; malheureusement, l'information ne passe pas toujours. Un travail est en cours pour trouver le meilleur vecteur possible. Plusieurs initiatives très intéressantes se sont également fait jour, à l'image du principe d'Odatel ; un rapport vient d'être présenté par M. André Daguin au Conseil économique et social. Autrement dit, les choses bougent ; de son côté, le ministère s'emploiera à apporter les réponses adéquates, peut-être au niveau de ses délégations régionales qui seront bientôt réunies. Pendant longtemps, la petite hôtellerie a été quelque peu oubliée. Le travail qui s'engage devra s'inspirer des expériences qui ont bien fonctionné.

M. André Chassaigne a tenu à saluer le respect que le ministre a toujours témoigné à l'endroit des parlementaires ainsi que la précision de ses réponses.

Le président Patrick Ollier a également remercié le ministre délégué au tourisme en rendant hommage, au nom de toute la Commission, à son action, à la précision des réponses apportées et à la disponibilité dont son équipe a toujours fait preuve vis-à-vis de la Commission.

*

La Commission a ensuite examiné pour avis les **crédits de la mission « Politiques des territoires pour 2007 », programme « Tourisme »**.

Après avoir admis que le budget présenté était plutôt bon, **M. Jean Gaubert** a annoncé que le groupe socialiste ne le voterait pas, le ministre ayant confirmé qu'il ne pourrait honorer les engagements financiers du Gouvernement.

M. André Chassaigne a indiqué que le groupe communiste voterait également contre ce budget en raison du très vif mécontentement du mouvement du tourisme social.

M. Jean-Michel Couve, rapporteur pour avis, a reconnu que le ministère du tourisme, comme d'autres ministères, était confronté à un certain nombre de difficultés, mais il a salué la dynamique de restructuration et d'efficacité dans laquelle il était engagé depuis plusieurs années qui a été extrêmement fructueuse pour l'économie touristique.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Tourisme »*.

Informations relatives à la Commission

La Commission a procédé à la désignation de candidats pour siéger à une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au secteur de l'énergie (n° 3201). Ont été nommés :

Titulaires

M. Patrick Ollier (UMP)
 M. Jean-Claude Lenoir (UMP)
 M. Hervé Novelli (UMP)
 M. Serge Poignant (UMP)
 M. Yves Simon (UMP)
 M. François Brottes (SOC)
 M. Christian Bataille (SOC)

Suppléants

M. Jean Proriol (UMP)
 M. Jacques Bobe (UMP)
 M. Pierre Micaux (UMP)
 M. Claude Gatignol (UMP)
 M. Pierre Cohen (SOC)
 M. Jean Dionis du Séjour (UDF)

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mardi 24 octobre 2006

Présidence de M. Edouard Balladur, Président

Audition de M. Jose Angel Gurría Trevino, Secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Le Président Edouard Balladur s'est déclaré heureux de recevoir le Secrétaire général de l'OCDE pour qu'il présente le rôle et l'avenir de son Organisation qui intervient dans un domaine – l'économie – où l'on compte de très nombreuses institutions internationales qui éprouvent parfois des difficultés à définir leur champ d'action respectif.

Après avoir indiqué qu'il était très honoré d'avoir été invité à s'exprimer devant la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale du pays hôte de l'OCDE, **M. Jose Angel Gurría Trevino, Secrétaire général de l'OCDE**, a rappelé que la France avait toujours joué un rôle pilote sur la scène internationale, et tout particulièrement à l'OCDE à toutes les étapes de son histoire : la reconstruction de l'Europe après la Deuxième guerre mondiale dans le cadre du Plan Marshall, l'édification d'économies de marché solides et de sociétés libres et ouvertes durant la Guerre froide et la mondialisation actuelle, ses défis et ses opportunités.

La France est un acteur majeur dans le processus de mondialisation. Se classant au cinquième rang international pour les exportations, elle figure parmi les pays qui investissent le plus à l'étranger et compte certaines des entreprises qui connaissent les plus grands succès dans le monde. Surtout, la France contribue de façon déterminante au débat sur la meilleure façon de tirer parti des effets bénéfiques de la mondialisation.

Indiquant que traditionnellement, au sein de l'OCDE, il appartenait aux exécutifs des pays membres de s'exprimer, M. Angel Gurría Trevino a rappelé qu'à cet égard, M. Edouard Balladur avait participé aux réunions ministérielles du Conseil de l'OCDE de 1986 et 1987 en qualité de Ministre d'État chargé de l'Économie, des Finances et de la Privatisation. Toutefois, l'Organisation attache de plus en plus d'importance à ses relations avec les parlements qui représentent les intérêts collectifs et les priorités de nos sociétés.

La formulation et l'exécution des politiques publiques s'inscrivent aujourd'hui dans le cadre d'une économie mondiale de plus en plus interdépendante, qui se caractérise par une forte croissance des échanges, des flux financiers et des migrations. L'OCDE travaille avec ses trente pays membres et avec soixante-dix pays non membres pour les aider à mettre au point les politiques qui leur permettront de recueillir tous les fruits d'une économie mondialisée.

Parmi ces politiques figure l'éducation, qui est la clé de l'emploi et de la cohésion sociale. Dans presque tous les pays de l'OCDE, les niveaux d'éducation continuent de s'améliorer. L'Organisation estime qu'un allongement d'un an du nombre moyen d'années d'éducation peut augmenter à long terme le PIB par habitant de 4 à 7 %. Cela en montre bien toute l'importance. Mais alors que plus d'un tiers des élèves scolarisés dans les pays de l'OCDE obtiennent aujourd'hui un diplôme universitaire, une forte proportion de jeunes ne réussissent pas à achever leurs études secondaires. Cela a de graves conséquences : 84 % des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ont un emploi, la proportion tombant à 56 % pour les non titulaires d'une qualification du deuxième cycle du secondaire.

En deuxième lieu, on constate que c'est grâce à l'innovation qu'on peut améliorer la productivité et la compétitivité. C'est un secteur dans lequel les gouvernements ont un rôle crucial à jouer en soutenant davantage les projets publics et privés de recherche-développement et en finançant la recherche universitaire.

Enfin, l'action à mener en faveur de l'emploi est essentielle. L'OCDE a récemment réévalué sa « stratégie pour l'emploi », élaborée il y a une douzaine d'années. C'est un dossier crucial, car la proportion de la population d'âge actif dans la zone de l'OCDE qui n'a pas d'emploi atteint 35 %. Ce sont surtout les femmes, les jeunes et les travailleurs âgés qui sont touchés. Il n'existe pas de solution unique pour promouvoir l'emploi, mais un programme efficace doit s'appuyer sur les éléments suivants : une politique macroéconomique adéquate ; l'élimination des obstacles à la participation au marché du travail et à la recherche d'un emploi ; la

suppression des entraves à la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail et sur les marchés de produits ; un environnement propice à la mise en valeur des qualifications et des compétences des travailleurs. Promouvoir l'emploi est d'autant plus urgent dans le contexte de la mondialisation et d'un changement technologique rapide, et également en prévision du vieillissement de la population. On compte aujourd'hui quatre actifs pour un retraité dans la zone de l'OCDE ; il ne devrait plus y avoir que deux actifs pour un retraité en 2050.

M. Angel Gurría a abordé ensuite la question du rôle de l'OCDE qui rassemble trente démocraties. Sa principale mission est d'améliorer le fonctionnement de l'économie mondiale. Pour cela, elle conseille les pays membres pour mettre au point des politiques optimales, en s'appuyant sur tout un ensemble d'exercices : les examens et la surveillance par les pairs, et ses « perspectives économiques semestrielles » ; des évaluations comparatives au moyen de programmes comme PISA et d'instruments comme les « principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE » ou la Convention anticorruption mais aussi « Objectif croissance », qui fait chaque année le bilan des résultats des réformes économiques des pays membres de l'Organisation. Ces conseils passent aussi par tout un ensemble d'études par pays sur le vieillissement, les retraites, la santé, l'environnement, la fiscalité...

Lors de la réunion qu'ils ont tenue en mai 2006, les ministres des pays membres de l'OCDE ont conféré à l'Organisation trois mandats.

Les ministres ont demandé à l'OCDE de formuler de nouvelles idées et de prendre activement contact avec les pays non membres afin que l'OCDE devienne une plaque tournante permanente pour le dialogue et les recommandations concernant les problèmes que pose la mondialisation économique dans les pays membres et non membres. L'OCDE espère non seulement tirer le meilleur parti de sa crédibilité, de son autorité technique et de ses compétences analytiques mais aussi travailler avec un groupe élargi de pays membres et entretenir d'étroites interactions avec la société civile et les parlementaires pour atteindre cet objectif.

Les ministres sont aussi convenus qu'il était essentiel d'ouvrir davantage l'OCDE sur le monde et de faire sorte qu'elle soit plus écoutée dans les pays non membres ayant le plus de potentiel économique. Pour ce faire, l'Organisation identifie actuellement les pays qui seraient susceptibles d'adhérer ou de nouer des relations plus étroites avec elle. Le Conseil s'intéresse de très près au Brésil, à la Russie, à l'Inde et à la Chine, à l'Afrique du Sud, au Chili ainsi qu'à d'autres pays d'Europe, d'Asie et d'Amérique latine.

Les gouvernements se doivent de prendre leurs décisions sur la base de données solides et à la lumière des meilleures pratiques. Mais il est également important de vaincre les résistances politiques à la réforme. Nombreux sont les pays où des stratégies de réforme bien conçues n'ont pas été exécutées ou ont été interrompues à cause de leur coût politique à court terme.

En général, le coût de la réforme est à supporter dès le départ, alors que les effets bénéfiques ne sont que progressifs ou n'interviennent que dans le long terme. La réforme peut aussi être coûteuse pour certains groupes puissants et bien organisés, qui savent se faire entendre, alors qu'elle bénéficiera à une population ou à des groupes très larges qui n'ont guère de moyens de pression. Enfin, la réforme peut aussi faire apparaître un conflit entre les objectifs sociaux immédiats et les priorités économiques à long terme. Tel est l'enjeu de ce qu'on appelle « l'économie politique de la réforme » : comment les gouvernements peuvent-ils mettre en œuvre les réformes indispensables sans devoir s'attendre à des crises ? Autrement dit, en termes pratiques, comment les gouvernements peuvent-ils promouvoir les réformes tout en ne compromettant pas leur réélection ?

L'un des éléments fondamentaux est la coopération étroite avec les parlementaires pour faire avancer un programme de réformes en faisant mieux prendre conscience aux sociétés des bienfaits de ces réformes ou pour les informer du coût de l'absence de telles réformes. Les ministres des pays membres de l'OCDE ont récemment demandé à l'Organisation d'étudier les succès et les échecs des réformes afin d'en tirer les leçons et de proposer des pratiques exemplaires pour l'avenir.

Le Secrétaire général de l'OCDE a ajouté que parmi les nombreux domaines auxquels l'Organisation se consacre d'ores et déjà, il souhaitait mettre l'accent sur les travaux qui concernent la santé, les migrations et l'eau. Chacun de ces domaines a de profondes implications, tant dans les pays membres que dans les pays les plus pauvres du monde où, grâce au Comité d'aide au développement (CAD), l'OCDE s'efforce de lutter contre les manifestations les plus flagrantes de l'extrême pauvreté.

Il a conclu en soulignant une fois encore toute l'importance qu'il attachait à la coopération entre l'OCDE et les parlements. Il a souhaité que les parlementaires français l'aident à créer un groupe de « Parlementaires amis de l'OCDE », afin d'améliorer le fonctionnement de l'économie mondiale.

Le Président Edouard Balladur a tout d'abord souhaité savoir si, à l'instar de l'Union européenne, le respect des règles démocratiques était une condition préalable pour qu'un Etat soit accepté comme membre de l'OCDE. Par ailleurs, des limites à l'élargissement de l'OCDE ont-elles été fixées, l'énumération des pays membres et de ceux susceptibles de le devenir faisant apparaître que tous les pays ayant une importance économique sont concernés ?

S'agissant des missions de l'OCDE, il apparaît que le mandat fixé consistant à émettre des recommandations en vue de réaliser de bonnes réformes est en concurrence avec celui du FMI dont les recommandations ne sont pas toujours appréciées.

Enfin, la Commission des Affaires étrangères est tout à fait favorable à créer un groupe d'amis de l'OCDE.

M. José Angel Gurría Trevino, secrétaire général de l'OCDE, a indiqué qu'un rapport rédigé par l'ambassadeur du Japon Seiichiro Noburu avait défini quatre critères pour l'entrée d'un nouveau pays dans l'OCDE : le partage de certains principes et de certaines valeurs, désigné en anglais par le terme de *like-mindedness*, l'importance économique relative, le bénéfice mutuel et la densité des échanges commerciaux. Alors que trois de ces critères sont faciles à quantifier, le premier est délicat à mesurer, son contenu n'étant pas précisément déterminé. En effet, une question se pose, particulièrement philosophique et politique : faut-il laisser un pays devenir membre, en espérant que cette adhésion entraînera des changements en faveur des valeurs promues par l'Organisation, ou faut-il attendre, pour l'accueillir, qu'il se soit rapproché de ces valeurs ?

L'OCDE est en train de dresser une liste des pays qui pourraient commencer les négociations pour une adhésion ultérieure ou une coopération renforcée.

Mais il y a aussi des limites pratiques à l'élargissement de l'OCDE. Elles traduisent sa « capacité de digestion » des nouveaux membres, en termes financier, de gestion, de capacité de décision et de possibilité d'actions concrètes. L'un des objectifs est l'adhésion des grandes économies émergentes pour donner une dimension globale à l'Organisation. Il est évident que tous les pays n'ont pas vocation à en devenir membres, mais certains grands pays émergents y adhéreront certainement à moyen terme.

L'OCDE essaie de mener des actions complémentaires à celles conduites par les autres organisations internationales ayant une dimension économique. C'est le cas en matière de lutte contre la corruption, en complément des actions de la Banque mondiale ; il en est de même dans le domaine de la compréhension du phénomène de la globalisation, dont s'occupe aussi le FMI.

Contrairement à ces organisations, l'OCDE ne prête pas d'argent. Elle formule des suggestions de bonnes pratiques. Le travail d'observation, de mesure, d'analyse, de comparaison qu'elle réalise lui permet de donner des conseils avisés. Ce travail est mené par les 2 000 experts de l'OCDE en collaboration avec les experts des différents Etats membres, ce qui contribue à la qualité de ses propositions. A la lumière de l'expérience des trente Etats membres, l'OCDE peut porter un jugement sur le caractère approprié de telle ou telle politique.

M. Roland Blum a demandé au Secrétaire général de l'OCDE si d'autres pistes que la création d'un groupe d'amis de l'OCDE ne pouvaient pas être envisagées pour engager un partenariat avec les parlementaires.

S'agissant du problème des flux migratoires, il a rappelé qu'une des solutions régulièrement évoquées consistait à favoriser le co-développement avec les pays concernés. Quel pourrait alors être le rôle de l'OCDE ? De même, la sécurité énergétique figurant parmi les priorités de l'OCDE, quel rôle pourrait jouer l'organisation sur la question de l'énergie ?

M. José Angel Gurría Trevino, secrétaire général de l'OCDE, a précisé que l'OCDE ne souhaitait pas seulement engager des partenariats avec des Etats plus nombreux – il n'est d'ailleurs pas nécessaire d'être membre de l'Organisation pour bénéficier de son expertise, comme en attestent de nombreuses études sectorielles portant sur la Chine ou l'Inde, par exemple – mais aussi élargir ses interlocuteurs au-delà des gouvernements. Son objectif étant d'améliorer le fonctionnement des économies, elle doit aussi s'adresser au législateur, qui est amené à voter les réformes préconisées. L'OCDE peut faire part de l'expérience des pays membres dans de nombreux domaines, comme le budget, les taxes, la sécurité sociale, les

retraites, le salaire minimal. Il faut que les parlementaires connaissent le travail et l'expérience de l'OCDE, qu'ils aient conscience de l'absence d'idéologie de ses avis. Ils feront alors appel à son expertise sur tel ou tel dossier. L'OCDE peut contribuer à lancer un débat public sur un sujet ou faire comprendre aux populations et aux décideurs qu'une politique menée ou envisagée est vouée à l'échec.

Le Président Edouard Balladur a souhaité savoir s'il arrivait que les Etats-Unis aient recours aux conseils de l'OCDE.

M. José Angel Gurría Trevino, secrétaire général de l'OCDE, a indiqué que l'OCDE offrait ses analyses et ses conseils à tous ses pays membres mais que, bien sûr, les pays réagissaient différemment à ses recommandations.

Abordant la question des migrations, il a rappelé qu'elle faisait partie des trois priorités de l'OCDE, aux côtés de la santé et de l'eau, et qu'elle constituait le grand défi du XXI^{ème} siècle. Elle a été mal gérée depuis des décennies, sous l'influence de considérations éthiques et politiques. Il serait pourtant envisageable d'arriver à un résultat gagnant/gagnant du point de vue économique, alors que beaucoup de pays riches traversent une crise démographique et ont besoin de main d'œuvre étrangère. L'OCDE dispose de données et elle est prête à participer à une réflexion sur le sujet au niveau international. A l'occasion du récent sommet entre l'Union européenne et la Russie, le président du gouvernement espagnol a appelé de ses vœux une telle réflexion. L'OCDE participe déjà à des actions concernant les migrants à travers les programmes MENA et NEPAD, en direction respectivement des rives méridionales et orientales de la Méditerranée et de l'Afrique ; son programme PISA comporte aussi un volet visant à évaluer les besoins éducatifs spécifiques de ces populations.

M. José Angel Gurría Trevino a estimé qu'il y avait trois points importants en matière d'énergie : la sécurité d'accès, la question de l'égalité dans la mesure où 1,5 milliard de personnes dans le monde n'ont pas accès à l'électricité, et la question de l'environnement. D'ici une trentaine d'années, la consommation énergétique aura doublé dans le monde. Les deux tiers de l'augmentation de la consommation seront couverts par des combustibles fossiles, ce qui entraînera des émissions de carbone et il faudra trouver des techniques pour réduire ces émissions. Le nucléaire représente 6 % de l'énergie dans le monde et 16 % de la production électrique. En France, 80 % de l'électricité est produite par le nucléaire. Alors que dans le passé la France était critiquée pour l'importance du nucléaire, aujourd'hui les autres pays souhaiteraient produire une partie croissante de leur électricité avec l'énergie nucléaire. Même la Finlande est maintenant prête. Seule l'Allemagne ne veut pas entendre parler du nucléaire. A l'avenir, pour maintenir ce pourcentage, il faudra engager des investissements importants, d'autant que les centrales nucléaires actuellement en fonctionnement affichent déjà trente à quarante ans d'activité. L'OCDE dispose de sa propre agence internationale de l'énergie et d'une agence de l'énergie nucléaire. S'agissant des questions stratégiques, le pétrole et le gaz se trouvent soit dans des pays difficiles d'accès comme la Russie, soit dans des pays où sévissent des conflits comme l'Irak. Le charbon existe en Australie, en Colombie, au Canada. La biomasse, l'énergie solaire ou éolienne sont des alternatives qui ne commencent à devenir économiquement viables qu'à partir d'un certain prix relativement élevé du baril de pétrole. La question de l'énergie est donc un défi stratégique. Les besoins sont énormes et les investissements également.

M. François Loncle a demandé au Secrétaire général de l'OCDE comment s'expliquait l'aggravation de la fracture Nord-Sud, en particulier en Afrique, en dépit des actions menées par les grandes organisations internationales.

M. José Angel Gurría Trevino a tout d'abord souligné qu'en Afrique l'OCDE était souvent perçue comme un « club de riches ». Puis il a indiqué que l'Organisation publie un rapport qui s'intitulait « perspectives économiques africaines ». Enfin, il a rappelé que l'OCDE travaillait avec le NEPAD. Si l'on prend l'exemple du phénomène des migrations, ce problème doit se résoudre à la fois dans les pays émetteurs et dans les pays récepteurs. L'OCDE, au travers du CAD, comité pour l'aide au développement, tente de canaliser l'aide au développement vers les pays les plus pauvres. On s'aperçoit ici qu'il ne s'agit pas de savoir combien d'argent doit être déversé dans ces pays, en particulier en Afrique, mais de créer les capacités institutionnelles, de favoriser la transparence, d'améliorer la qualité de la gouvernance, *etc.* Ces éléments sont très importants pour le développement parce que l'aide que l'on attribue à ses pays sera utilisée d'une façon plus efficace. Pendant des années, la position adoptée était proche du paternalisme, ou encore l'on s'attendait à ce que ces pays suivent le même schéma de développement que nous avons suivis. Ce changement de comportement est d'autant plus nécessaire que la demande est forte dans les pays développés et notamment elle émane des

parlementaires qui, dans le respect des contribuables qu'ils représentent et de la société, veulent savoir si cette aide arrive vraiment aux bénéficiaires.

Le Président Edouard Balladur a remercié M. Jose Angel Gurria Trevino pour l'intérêt de cet entretien. La Commission des Affaires étrangères a ainsi eu l'occasion de mieux comprendre le rôle d'information, de conseil, de coordination et d'échange désintéressé de l'OCDE.

*

* *

Mercredi 25 octobre 2006

Présidence de M. Edouard Balladur, Président

Examen pour avis des crédits de l'Action extérieure de l'Etat pour 2007

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Hervé de Charette, les crédits des programmes « Action de la France en Europe et dans le monde » et « Français à l'étranger et étrangers en France ».

M. Hervé de Charette, Rapporteur pour avis, a indiqué que le budget du ministère des Affaires étrangères pouvait être résumé en quelques mots : la revalorisation des contributions aux organisations internationales, principalement au bénéfice des opérations de maintien de la paix, la prise en compte partielle du coût de l'intégration de la biométrie dans les visas, une légère baisse des moyens pour le traitement des demandes d'asile, une progression importante des crédits d'aide publique au développement, la stabilité des subventions à l'audiovisuel extérieur et la poursuite des économies sur le fonctionnement, le personnel et l'immobilier.

Il a d'abord souligné les progrès accomplis grâce à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. L'action du ministère est répartie entre cinq programmes rattachés à trois missions différentes. La mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat » est composée des programmes « Action de la France en Europe et dans le monde », « Rayonnement culturel et scientifique » et « Français à l'étranger et étrangers en France ». Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » relève de la mission interministérielle « Aide publique au développement » et le programme « Audiovisuel extérieur » de la mission interministérielle « Médias ». Les nouveaux « bleus budgétaires » sont nettement plus faciles à lire et intéressants que leurs prédécesseurs. Ils contiennent de nombreuses informations, parfois très détaillées, comme le coût des voyages officiels ou les frais de réception à l'Hôtel du ministre.

Quelques limites peuvent néanmoins être soulignées. La première concerne la répartition des crédits entre programmes et missions. Les crédits destinés au rayonnement culturel et scientifique sont scindés entre deux programmes relevant de deux missions selon qu'ils bénéficient à des pays en développement ou à des pays développés. Ce partage permet certes une plus grande mise en valeur des crédits destinés à l'aide publique au développement mais il traduit aussi le fait que le rayonnement culturel de la France n'est plus une priorité pour l'Etat. Le rattachement du programme « Audiovisuel extérieur » à la mission « Médias » aux côtés d'un programme consacré à la chaîne internationale d'information n'est pas de nature à permettre au ministère des Affaires étrangères de mener une politique cohérente dans ce domaine.

Pour ce qui est des objectifs, ceux formulés pour le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » sont très vagues. Il s'agit de « défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France », « construire l'Europe », « renforcer la sécurité internationale », « promouvoir le multilatéralisme » et « assurer un service diplomatique efficient et de qualité ». Leur caractère général et le manque de précision quant à leur traduction concrète font qu'ils ne sont pas spécifiquement adaptés aux enjeux internationaux de l'exercice à venir. Les indicateurs de performance sont également inégaux. Le nombre de discours prononcés en français à l'Assemblée générale des Nations unies ou le nombre de documents initialement rédigés en français par les services de l'Union européenne sont des données intéressantes. L'exercice d'autoévaluation du travail du ministère sur les grands dossiers européennes et internationaux laisse en revanche parfois sceptique. C'est en particulier le cas pour ce qui est résumé sous l'intitulé « Avenir de l'Europe » pour lequel le ministère s'octroie 4,2/5 en 2006 et un objectif de 4,1/5 en 2007. La mise en place de ces indicateurs constitue incontestablement un progrès très appréciable mais ils doivent encore être améliorés.

M. Hervé de Charette, Rapporteur pour avis, a ensuite présenté les principales données chiffrées du budget qu'il a jugées satisfaisantes. Sur un budget total de l'Etat de 268 milliards d'euros, le budget total du ministère des Affaires étrangères s'établira à 4,5 milliards d'euros en hausse de 3,8 % par rapport à 2006. Hors crédits de personnel et à structure constante, les moyens de la mission « Action extérieure de l'Etat » enregistreront une hausse de 6 %. Toujours hors crédits de personnel, le programme « Action de la France et dans le monde » augmentera de 7,25 %, le programme « Rayonnement culturel et scientifique » de 1,85 % et le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » de 15 %.

Sur l'ensemble de la législature, les crédits du ministère des Affaires étrangères ont légèrement diminué en euros constants et hors Fonds européen de développement. Ils représentaient 0,23 % du PIB en 2003 ; ils s'établiront à 0,21 % du PIB en 2007. Cette quasi-stabilité cache néanmoins des évolutions importantes. Les

contributions internationales ont presque doublé passant de 22 à 39 % des crédits entre 2002 et 2007, l'effort d'aide publique au développement s'est considérablement renforcé, les dépenses de fonctionnement sont en revanche en net repli (9 % du budget en 2002, 6 % en 2007) et la somme des moyens de fonctionnement et de personnel s'établit désormais au quart des crédits du ministère alors qu'ils en représentaient le tiers en 2002.

Evoquant le contrat triennal de modernisation signé par le ministère des Affaires étrangères le 18 avril 2006, le Rapporteur a insisté sur quatre accords de gestion visant à mettre le ministère à l'abri du risque de change, à remettre progressivement à niveau les crédits destinés aux opérations de maintien de la paix, et à assurer au ministère un taux de retour de 50 % sur les recettes de frais de visa et de 100 % sur les produits de cessions immobilières.

Alors que la plupart des contributions volontaires aux organisations internationales sont inscrites sur la mission « Aide publique au développement », les contributions obligatoires relèvent de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Elles représenteront au total près de 600 millions d'euros en 2007, en progression de plus de 10 %. 50 millions d'euros supplémentaires contribueront à combler le décalage qui existe depuis plusieurs années entre les crédits inscrits et les crédits dépensés pour les opérations de maintien de la paix : il était de 115 millions d'euros en 2005, dépassera 140 millions d'euros en 2006 (sans compter le renforcement de la FINUL) ; et dépassera encore 170 millions d'euros en 2007 selon les prévisions les plus optimistes du ministère des Affaires étrangères. L'augmentation de la dotation pour les contributions obligatoires est donc indispensable, et elle doit s'accompagner d'un renforcement des contrôles sur les actions menées grâce à ces crédits.

Abordant la question des visas, le Rapporteur a rappelé que, avec 2 millions de visas accordés sur 2,4 millions de demandes, le taux de refus était désormais très bas grâce au paiement des frais de dossier au moment de la demande et quelle qu'en soit l'issue. Il faut retenir que la France ne délivre que 20 % des visas Schengen mais que les 80 % des étrangers qui ont obtenu un tel visa d'un autre consulat européen peuvent naturellement venir en France. Un effort est accompli en matière de lutte contre la fraude, qu'elle porte sur l'état civil ou sur le mariage. En 2007, les services des visas bénéficieront de 16 millions d'euros supplémentaires afin de poursuivre l'intégration de la biométrie dans les visas, qui nécessite de recevoir tous les demandeurs, ce qui implique l'aménagement des locaux, la formation des personnels et l'augmentation des effectifs. L'objectif de généralisation de la biométrie dès 2008 apparaît néanmoins difficile à atteindre. Le ministère devrait bénéficier en 2008 d'un retour sur le produit des recettes de visas en progression de 20 millions d'euros grâce à l'augmentation des tarifs de 35 à 60 euros à partir de janvier 2007.

La dotation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) apparaît en baisse de 3,5 millions d'euros entre les deux lois de finances initiales mais elle sera stable en exécution. Le nombre de demandes d'asile a en effet fortement diminué ces dernières années : il est passé de 65 614 en 2004 à 59 221 en 2005 et devrait s'établir à 40 000 ou 45 000 en 2006. Cette baisse est le résultat de la réduction importante de la durée de traitement des demandes qui a découragé les demandes infondées. L'OFPRA et la Commission de recours des réfugiés ont réduit leurs délais de traitement à respectivement 108 jours et 283 jours en 2005, ce qui est très positif mais encore loin des objectifs de 60 et 90 jours affichés par le Gouvernement.

Les efforts accomplis par le ministère pour réduire ses dépenses de fonctionnement sont remarquables. Entre 1994 et 2005, ses effectifs ont diminué de 10 % quand les effectifs civils de l'Etat progressaient de 5,3 %. Le contrat de modernisation du ministère prévoit encore 739 suppressions d'emplois sur la période 2006-2008, mais 320 correspondent à des transferts vers l'Agence française de développement. En 2007, la réduction est de 257 postes. L'ensemble des charges de personnels s'établit à un milliard d'euros et les dépenses de fonctionnement courant sont stables à 272 millions d'euros.

La réorganisation des réseaux a conduit à une augmentation du nombre d'ambassades de 151 à 159 entre 1996 et 2006, et à une réduction du nombre des consulats de 116 à 94 et du nombre des centres culturels de 173 à 144. Pour 2007, il est envisagé de créer de nouveaux consulats généraux à Ekaterinbourg en Russie, à Calcutta, Bangalore, et Chennai, en Inde, ainsi qu'en Chine. La politique immobilière est marquée par le même souci d'économie. Le projet de site unique a été remplacé par un programme prévoyant trois sites pour l'administration centrale : le quai d'Orsay, la Courneuve pour les archives et un immeuble qui n'a pas encore été trouvé pour les autres services. Pour ce qui est du patrimoine immobilier situé à l'étranger, le ministère renonce à tous les grands projets architecturaux après la réalisation du campus diplomatique de Pékin, au profit d'opérations strictement fonctionnelles ; il recourra à des financements innovants, ce qui est déjà prévu à

Tokyo ; il a réduit le nombre des opérations programmées. Entre 2006 et 2008, 7,8 millions d'euros seulement seront inscrits dans le budget, le reste des dépenses devant être couvert par les produits de cessions.

Le Rapporteur a rappelé que le Comité interministériel pour les moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) s'était réuni en juillet 2006 après dix années de silence. Il prévoit notamment le redéploiement de 1 500 postes de travail dépendant du ministère des Affaires étrangères sur trois ans, depuis l'Europe occidentale et l'Afrique vers l'Europe orientale, la Russie et l'Asie.

Le Rapporteur s'est enfin interrogé sur la possibilité d'assister un jour à une véritable unification de la politique extérieure de l'Etat, aujourd'hui conduite en grande partie à l'extérieur du ministère des Affaires étrangères. Le CIMEE vise à renforcer la cohérence de cette action mais le chemin à parcourir est encore long.

Remerciant le Rapporteur pour son exposé intéressant, complet et ouvrant la réflexion, **le Président Edouard Balladur** a fait part de son scepticisme quant à la possibilité de regrouper l'action extérieure de l'Etat sous l'égide du ministère des Affaires étrangères. Par exemple, il n'est guère envisageable que le ministre des Finances renonce à représenter la France au sein du fonds monétaire international (FMI) ou dans les négociations commerciales internationales. Il a, en revanche, jugé légitime et souhaitable que l'ambassadeur ait un rôle de coordination et considéré que ce rôle devrait utilement être conforté par la réunion régulière, à Paris, de l'ensemble des ministres intervenant dans le domaine de l'action extérieure, éventuellement sous l'égide du Premier ministre – ministre des Affaires étrangères, ministre des Finances, ministre de la Défense, ministre du Commerce extérieur, ministre de la culture et de la communication.

S'agissant des installations immobilières du ministère des Affaires étrangères, le Président Edouard Balladur s'est dit préoccupé de constater la disparité, à l'étranger, entre les représentations françaises, citant à cet égard, le contraste entre l'Ambassade de France à Prague et celle de Kiev, particulièrement inconfortable et insuffisante au regard de l'importance de ce pays de 60 millions d'habitants qu'est l'Ukraine. Il a jugé nécessaire de ne pas se fixer uniquement des objectifs financiers en cette matière mais de garder à l'esprit la nécessité que la France devait être dignement représentée.

M. Axel Poniatowski a approuvé le constat de la disparité des installations françaises à l'étranger, relevant l'inadéquation de certaines et le surdimensionnement d'autres, citant à ce propos le magnifique consulat général de Jérusalem Est. Il a souhaité savoir quelle était l'autorité compétente pour la gestion du parc immobilier français à l'étranger.

Le Président Edouard Balladur a fait observer que le consulat général de France à Jérusalem était un héritage historique, renvoyant au mandat britannique sur la Palestine, et ajouté qu'il jouait le rôle d'une ambassade de France auprès de l'Autorité palestinienne.

M. Hervé de Charette a expliqué que, s'il existait une commission internationale chargée d'émettre un avis sur les opérations de l'Etat à l'étranger (CIM), les décisions relatives à la gestion des implantations immobilières à l'étranger relevaient de chaque ministère affectataire et qu'il n'existait pas de gestion unitaire. Il a ajouté que le ministère des Affaires étrangères gérait, pour sa part, 1 700 propriétés immobilières, représentant 2,2 millions de m² et dont la valeur est estimée à 4,5 milliards d'euros, dont 3,75 milliards d'euros hors de France. Il a admis que, dans ce parc, des disparités significatives existaient, notamment au détriment des nouveaux pays et qu'à cet égard, le cas de l'Ukraine était significatif. Il a enfin fait observer que, ponctuellement, existaient des efforts visant le rapprochement d'installations relevant de plusieurs ministères dans des lieux uniques, citant sur ce point le cas de Madrid.

Le Président Edouard Balladur a ajouté que la situation locale du marché de l'immobilier pouvait, dans certain pays, infléchir les décisions de gestion, évoquant l'opération immobilière réalisée par le ministère des Affaires étrangères à Tokyo. Il a, par ailleurs, regretté la vétusté et l'exiguïté de la représentation française à Pékin, plus de 45 ans après la reconnaissance de la Chine : lorsque l'actuel projet immobilier du ministère des Affaires étrangères à Pékin, aura été mené à bien, un demi-siècle aura été nécessaire pour que la France ait une représentation satisfaisante à Pékin.

M. Roland Blum a demandé au Rapporteur un point sur les représentations communes entre Etats membres de l'Union européenne à l'étranger qui avaient été envisagées il y a quelques années.

M. Hervé de Charette a fait valoir que les regroupements de représentations n'avaient guère été couronnés de succès, qu'il s'agisse, sur un plan strictement national, des expériences lancées en 1996 de regroupements entre consulats et missions économiques, aujourd'hui abandonnées, ou de la coopération entre

Etats membres, qui relève davantage du discours que de l'action. Il a expliqué qu'existaient néanmoins diverses formes de coopération avec l'Allemagne, telles que l'échange de diplomates par exemple. A ce jour toutefois, les démarches plus ambitieuses se sont heurtées au principe de la souveraineté nationale.

Evoquant les propos du Rapporteur se félicitant de la diminution du nombre de personnels au sein du ministère des Affaires étrangères, **M. François Rochebloine** s'est demandé s'il fallait s'en réjouir et s'il n'y avait pas là un phénomène inquiétant pour la présence française à l'étranger.

M. Hervé de Charette a jugé qu'on ne pouvait pas vouloir la maîtrise des dépenses en général mais leur augmentation en détail. Tout en admettant que l'action extérieure de l'Etat, action régaliennne, coûtait peu à la nation, il a estimé utiles les gains de productivité et le redéploiement interne réalisés par le ministère des Affaires étrangères, à condition toutefois que ces gains de productivité ne soient pas absorbés par d'autres ministères dont la gestion manque notoirement de rigueur.

*

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. François Rochebloine, les crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique »**.

M. François Rochebloine, Rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé le montant des crédits du Ministère des Affaires étrangères pour 2007, qui s'élèvent à 4,5 milliards d'euros, soit une augmentation globale de 3,8% par rapport à 2006. Les crédits de la mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat », d'un montant de 2,26 milliards d'euros, sont pour leur part en progression de 2,4%.

Au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique de la France » concerne la coopération avec les pays développés dans les domaines culturel, scientifique, technique et universitaire. L'animation de cette action est confiée aux services de coopération et d'action culturelle des ambassades et s'appuie sur un réseau de 59 centres et instituts culturels, 73 alliances françaises et 7 centres de recherche.

Pour élaborer son avis budgétaire, le Rapporteur a indiqué avoir procédé à l'audition d'une vingtaine de personnalités, impliquées à un titre ou à un autre, dans la conception ou la mise en œuvre des politiques relevant du rayonnement culturel et scientifique de la France. Le programme 185 représente environ le quart des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », soit 526 millions d'euros pour 2007. Hors masse salariale, cela équivaut à une augmentation de 1,6% par rapport à 2006, moindre que celle des deux autres programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Le Rapporteur a fait état de deux modifications importantes du périmètre du programme, qui résultent de l'adoption des amendements adoptés l'an dernier. Il s'agit d'une part du rattachement des crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) qui dépendaient jusqu'alors du programme 151 « Français de l'étranger et Etrangers en France » et d'autre part du transfert dans un nouveau programme spécifique des crédits relatifs à l'audiovisuel extérieur, désormais inscrits au sein de la mission interministérielle « Médias ».

En revanche, le programme 185 n'inclut toujours pas les crédits d'action culturelle des pays bénéficiant de l'aide publique au développement, lesquels continuent à dépendre du programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement ». Cette scission est opérée à partir de la liste des pays développés. Le Rapporteur a regretté ce découpage artificiel qui n'est pas justifié au regard de la politique culturelle.

Puis il a indiqué que le programme 185 constituera en 2007 le cadre budgétaire de la mise en œuvre du Plan de renforcement de l'attractivité internationale de la France, présenté en mai dernier par le ministre des Affaires étrangères. Ce plan prévoit notamment la création de deux agences : *Cultures France* (issu de la fusion entre l'Association française d'action artistique – AFAA - et l'Association pour la diffusion de la pensée française – ADPF) et *Campus France* (qui devrait prochainement regrouper Edufrance, Egide et les Centres pour les études en France). La mise en place de ces nouvelles structures vise à simplifier la présentation de l'offre universitaire, culturelle et scientifique française et à attirer les étudiants étrangers prometteurs. Il a précisé que ces deux nouveaux établissements publics devront être créés par voie législative, le moment venu, probablement à l'occasion de l'examen parlementaire du projet de loi de simplification du droit.

Le Rapporteur a ensuite esquissé un bilan des principales actions menées ou soutenues depuis cinq ans par le ministère des Affaires étrangères au bénéfice du rayonnement culturel et scientifique de notre pays. Il a plus particulièrement insisté sur trois éléments.

Le premier a concerné la restructuration du réseau d'établissements culturels sur le territoire européen qui s'est traduit par la fermeture depuis 2002, d'une dizaine d'établissements culturels sur le sol européen. Des structures de substitution prennent alors le relais des centres fermés et le choix peut notamment être fait de transformer un centre culturel en alliance française. 22 des 52 établissements culturels que comportait le réseau en 1994 dans l'Europe des 15 ont été fermés. Le coût de ce réseau en 2003 était de 20,14 millions d'euros. La même année, la subvention versée à l'Opéra de Paris s'est élevée à 95,7 millions d'euros. Le Rapporteur a estimé que la nécessaire évolution de la carte de nos implantations devrait aller de pair avec une unité d'appellation des structures. A l'instar du *Goethe Institut* ou du *British Council*, la France devrait en effet disposer d'une marque de fabrique facilement identifiable. Il a proposé de réfléchir au regroupement progressif des structures existantes au sein de « *Maisons de la France* », ce qui permettrait de renforcer la visibilité de la présence culturelle française à l'étranger, tout en préservant la diversité des formules juridiques.

Indépendamment des structures, le Rapporteur a considéré que l'évolution de la carte des implantations devrait également s'accompagner d'une européanisation des missions du réseau culturel. Au moment où la construction européenne semble marquer le pas, la valorisation des cultures nationales devrait aller de pair avec la contribution à la formation d'une identité culturelle européenne. Ainsi, ce qui existe déjà à travers les centres culturels franco-allemands pourrait progressivement être ouvert à d'autres pays de l'Union.

Le Rapporteur a ensuite évoqué la situation de la langue française, qui continue de décliner dans les pays développés. Il a précisé que depuis 2002, les crédits alloués à la coopération linguistique avaient subi une érosion continue, en baisse de 23% en euros constants. Si la tendance depuis dix ans fait apparaître une augmentation d'environ 30% du nombre de personnes dans le monde qui apprennent le français, les statistiques se révèlent très contrastées d'un continent à l'autre. En Europe, la situation du français demeure très préoccupante puisqu'on observe en dix ans un recul sensible de près de 15% du nombre de personnes apprenant notre langue.

Malgré les initiatives prises par le gouvernement, auxquelles le Rapporteur a apporté son plein soutien, le français continue à être de moins en moins utilisé au sein des institutions de l'Union européenne. Les derniers chiffres publiés par la Commission européenne sont sans appel sur le décrochage brutal et manifestement durable de l'usage du français à Bruxelles. En 2005, seulement 16,4% des documents de la Commission ont fait l'objet d'une rédaction d'origine en français contre 29% en 2002 et... 38% il y a dix ans. Le Rapporteur s'est félicité du plan triennal de relance de la langue française dans le monde, annoncé au printemps dernier par le ministre des Affaires étrangères, et qui prévoit notamment la formation de 10 000 professeurs de français. Pour 2007, la mise en œuvre de ce plan coûtera 46,4 millions d'euros, dont 9,2 sont rattachés au programme 185.

Le Rapporteur a rappelé que la situation du français dans le monde faisait actuellement l'objet d'une mission d'information créée au sein de la Commission des Affaires étrangères, dont il assure la présidence et dont son collègue André Schneider est le rapporteur. Cette mission formulera prochainement un certain nombre de propositions concrètes visant à renforcer l'efficacité de notre dispositif de promotion du français.

Il a ensuite apporté des précisions sur la situation budgétaire de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui représente 63% des crédits du programme 185. Les établissements scolaires français à l'étranger attirent de plus en plus d'élèves : 163 500 lors de la dernière rentrée. En quinze ans, l'effectif a augmenté de 10%. La densité du réseau de l'AEFE, présent sur les cinq continents, représente un atout dont aucun autre pays au monde ne peut se prévaloir. Il s'agit d'un outil essentiel du rayonnement culturel et linguistique de la France si l'on considère que c'est au sein des lycées français que se joue le rayonnement durable de la France dans le monde. En 2006, l'Etat a versé une subvention de 324,3 millions d'euros à l'AEFE, ce qui représente un peu plus de la moitié du budget de l'établissement public qui dépend donc pour une large partie – et ce, de façon de plus en plus importante – des droits de scolarité acquittés par les familles.

Le projet de loi de finances pour 2007 affiche une augmentation de 8 millions d'euros – à 332 millions d'euros – de la subvention du ministère des affaires étrangères. Le Rapporteur a toutefois jugé cette présentation quelque peu trompeuse car l'AEFE a subi de plein fouet la régulation budgétaire. Il a en effet indiqué qu'à ce jour, 16 millions d'euros étaient toujours gelés par le ministère du budget sur la subvention 2006. En conséquence, l'AEFE ne pourra atteindre cette année l'équilibre budgétaire qu'au prix d'un prélèvement de 44,7 millions d'euros sur son fonds de roulement. Il a ajouté que depuis 2005, l'AEFE s'était vu attribuer des compétences immobilières pour l'entretien de son réseau et la construction de nouveaux établissements ; or ce transfert de compétences ne s'est pas traduit par une augmentation correspondante des ressources publiques. Ce sont donc les parents d'élèves qui font les frais de la régulation budgétaire.

Le Rapporteur a signalé à la Commission qu'il avait écrit au ministre délégué au budget pour lui demander le dégel des 16 millions d'euros mis en réserve légale.

En conclusion de son exposé, le Rapporteur a formulé trois observations. La première a concerné la démarche dans laquelle se déploie l'action culturelle et linguistique de la France, laquelle doit cesser d'être défensive pour se placer sur un terrain résolument offensif. Il a estimé que la culture française n'avait rien à craindre de la mondialisation mais au contraire tout à gagner de la circulation des idées et des produits. La culture française c'est, à travers le monde, l'image de marque de notre pays.

Il a ensuite plaidé en faveur d'une plus grande cohérence entre les discours et les actes, insistant sur l'urgence à bâtir une stratégie à long terme qui n'ait pas à souffrir d'une insécurité budgétaire permanente.

Enfin, le Rapporteur souligné la nécessaire capacité d'adaptation aux nouveaux supports de la culture. C'est sur la toile mondiale et à travers les nouvelles technologies que se joue désormais l'avenir de la culture française ; il faut savoir en tirer les conséquences et contribuer aussi à faire de l'Europe un acteur incontournable du monde des idées.

Evoquant une affiche en langue anglaise qui, à Singapour, promeut la culture française, **M. André Schneider** a estimé que cet exemple est révélateur de la situation actuelle où l'usage de la langue française dans le monde est en perte de vitesse. Sensible à la présentation effectuée par le Rapporteur, il s'est félicité de la démarche que ce dernier a engagée pour faire annuler le gel de 16 millions d'euros de crédits, qui affecte aujourd'hui, l'Agence de l'enseignement du français à l'étranger (AEFE). Il a considéré que cette démarche devait être appuyée, dès à présent, dans le cadre de la discussion budgétaire, même si ces aspects seront largement abordés ultérieurement dans le rapport de la Mission d'information sur le rayonnement culturel et scientifique de la France.

M. Jean-Paul Bacquet a, pour sa part, indiqué qu'au cours d'une mission récente en Espagne, il a rencontré des chefs d'entreprises français qui ont regretté l'abandon d'une deuxième langue obligatoire en Espagne. Cette mesure a, en effet, pour conséquence une perte d'influence du français dans le pays au moment même où ses entreprises sont appelées à se développer sur les marchés d'Amérique latine où la présence française reste modeste.

M. Edouard Balladur a vivement déploré la diminution des crédits consacrés à la promotion de la langue française et regretté que ces crédits englobés dans la mission « Action extérieure de l'Etat » ne puissent faire l'objet d'un vote séparé. Il a ajouté que, si la langue française est désormais moins utilisée au sein des institutions européennes, c'est sans doute en raison du dernier élargissement dans la mesure où l'usage du français est peu répandu dans les dix pays membres qui viennent d'adhérer à l'Union européenne. Il a, par ailleurs, indiqué que, comme en Espagne, la connaissance du français est également en baisse en Italie où, par exemple, l'accès aux postes diplomatiques n'est plus subordonné à la maîtrise de notre langue. Il a considéré que la tendance naturelle, défavorable à l'usage de la langue française, doit précisément nous inciter à redoubler d'efforts pour promouvoir notre langue plutôt qu'à diminuer les crédits consacrés à ces actions.

M. François Rochebloine a précisé qu'au cours des cinq dernières années, la gestion de l'AEFE a été exemplaire puisque, malgré la stabilité de ses moyens sur la période, l'agence a enregistré une augmentation du nombre des élèves scolarisés dans son réseau. Si le gel des crédits qui l'affecte devait se transformer en une annulation de crédits, l'agence devrait alors terminer l'année avec un fonds de roulement réduit à onze jours de fonctionnement. Il en résulte une situation de gestion tendue à laquelle il doit être remédié dans les meilleurs délais.

M. François Loncle s'est déclaré en accord avec ces préoccupations qui l'inciteront toutefois à des conclusions différentes et, notamment, à s'abstenir lors du vote sur les crédits de l'Action extérieure de l'Etat.

Conformément aux conclusions des deux rapporteurs pour avis, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'Action extérieure de l'Etat pour 2007.*

Audition de Mme Brigitte Girardin, Ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie

Le Président Édouard Balladur a remercié Mme Brigitte Girardin, Ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie, de sa présence devant la Commission des Affaires étrangères aux fins de présenter les crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Mme Brigitte Girardin, Ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie, a tout d'abord souligné que ce dernier budget de la législature 2002-2007, qui marquait une étape importante, incitait à une analyse rétrospective particulièrement utile en matière d'aide publique au développement. La période 2002-2007 a, en effet, coïncidé avec une très forte augmentation des efforts consentis en la matière. Ainsi, l'engagement pris en 2002 par le Président de la République de porter l'aide française de 0,3 % du revenu national brut en 2001 à 0,5 % en 2007 sera tenu. Cet objectif a été une préoccupation constante du Gouvernement depuis cinq ans. A cet égard, les chiffres sont éloquentes puisqu'on est passé d'une aide totale de 4,7 milliards d'euros en 2001 à 9,2 milliards d'euros en 2007.

Bien entendu, ces montants ne font pas en totalité l'objet de crédits votés par le Parlement. Pour autant, la Ministre a manifesté le souci d'être transparente sur ce sujet. A la demande de la Commission, depuis l'an dernier, le ministère a réalisé un travail considérable d'élaboration de documents synthétiques établissant le lien entre les chiffres votés par le Parlement et ceux qui sont déclarés, en application de la méthodologie de l'OCDE, au titre de l'aide publique au développement. Encore approfondi cette année, ce travail montre que l'aide se décompose, schématiquement, en trois tiers : le premier relève de la mission « Aide publique au développement » ; un deuxième est voté dans le cadre d'autres missions budgétaires ; le dernier est constitué notamment d'allègements de dettes, de prêts de l'Agence française de développement (AFD) ou d'interventions des collectivités locales.

De 2002 à 2007, l'augmentation de l'aide française aura porté sur toutes ces composantes. Ainsi, l'aide au développement relevant du budget du ministère des Affaires étrangères sera passée de 1,7 milliard d'euros en 2002 à 2,5 milliards d'euros en 2007. C'est un effort particulièrement important, consenti alors même que le Gouvernement était engagé dans le redressement des finances publiques.

Surtout, au-delà de cette impulsion politique vigoureuse, on peut parler d'une véritable rupture de la politique française puisque, sous la législature précédente, l'aide française avait fortement diminué, passant de 0,47 % du PIB en 1996 à 0,31 % en 2001.

En outre, l'objectif de 0,5 % sera atteint en 2007 sans prendre en compte la contribution de solidarité sur les billets d'avion votée l'an dernier, qui rapportera 200 millions d'euros en 2007, entièrement affectés au secteur de la santé. Ainsi, ni Unitaïd ni la Facilité financière internationale pour la vaccination, qui viennent toutes deux d'être lancées, ne sont comptabilisées dans l'effort de 9,2 milliards d'euros en 2007. L'article 42 du projet de loi de finances pour 2007 marque le soutien français à cette initiative de vaccination, qui permettra de sauver, dans un premier temps, la vie de 5 millions d'enfants d'ici 2015, puis, ultérieurement, celle de 5 millions d'adultes.

De nombreuses autres politiques publiques conduisent à des transferts en faveur des pays du Sud et ne sont pas comptabilisées dans l'aide, même si elles ont pu augmenter. Par exemple, les 110 millions d'euros supplémentaires qui seront attribués aux anciens combattants ressortissants de ces pays n'entrent pas dans les déclarations à l'OCDE.

Enfin, le Gouvernement ne compte pas non plus sur les allègements de dette pour augmenter l'aide en 2007, puisque qu'ils représenteront 2 milliards d'euros, soit 800 millions de moins qu'en 2006.

Ces engagements chiffrés placent la France en tête des pays européens par le volume de son aide et en tête du G8 par la part de la richesse nationale qui y est consacrée. Mais, bien entendu, au-delà des engagements chiffrés, le Gouvernement a également à cœur de rendre cette aide plus efficace. Le document de politique transversale rappelle que l'efficacité passe par deux objectifs fondamentaux, d'ailleurs indissociables de l'aide : mettre en œuvre les Objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies, qui visent à réduire la pauvreté de moitié dans le monde d'ici 2015 ; promouvoir le développement à travers les idées et le savoir-faire français, car consacrer des sommes importantes à des dépenses réalisées en faveur de pays étrangers est bien un objectif d'influence.

La Ministre a souligné que la réforme du dispositif de coopération qu'elle avait présentée devant la Commission l'an passé, avait permis des progrès importants et attendus en matière de pilotage stratégique et de lisibilité de l'aide. La Ministre a ainsi signé, au cours de l'année écoulée, une vingtaine de documents-cadres de partenariat (DCP), qui constituent de véritables plans d'action conclus sur cinq ans entre la France et les pays qu'elle aide. Ces documents permettent de concentrer l'aide pour la rendre plus efficace et plus lisible. Ils permettent également de la rendre plus prévisible sur le moyen terme. Mais ceci doit se faire de manière souple. C'est pourquoi la Ministre a demandé aux ambassadeurs, qui sont en charge de la négociation et du suivi de l'application de ces DCP, d'en réaliser une revue annuelle. Elle se rendra elle-même en janvier 2007 au Cambodge pour examiner l'application du premier DCP signé il y a un an. Ces documents stratégiques signés définissent les projets sur lesquels la France et ses partenaires travailleront au cours des cinq prochaines années. Mais ils sont aussi l'instrument par lequel la France applique sa politique. Celle-ci allie en conséquence continuité et adaptation. C'est dans cet esprit qu'elle a été infléchie sur cinq aspects au cours de cette année 2006.

En premier lieu, les Objectifs du millénaire pour le développement restent le but principal de la politique française de développement. C'est pour les atteindre que l'accent a été mis, lors du dernier comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) du 19 juin 2006, sur le concept de biens publics mondiaux, en établissant trois priorités : la lutte contre les maladies transmissibles, la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité. La perte de ces biens publics mondiaux toucherait, en effet, plus durement encore les pays les plus pauvres.

En deuxième lieu, le développement de ces pays est la seule solution à long terme au problème des migrations incontrôlées. C'est pourquoi le CICID de juin 2006 a établi un plan d'action détaillé en ce sens. Le co-développement constitue de ce point de vue une piste prometteuse, mais la maîtrise des flux migratoires doit surtout s'intégrer pleinement à l'ensemble des politiques de développement.

En troisième lieu, l'Afrique restera la priorité, concentrant les deux tiers de l'aide bilatérale française. Cette priorité s'explique non seulement par le fait que ce continent est celui qui a les besoins les plus grands puisqu'il risque d'être le seul à ne pas pouvoir atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement, mais également par sa proximité immédiate de l'Europe qui a tout intérêt, notamment pour lutter contre les migrations, à son succès. Ce succès doit se construire sur la base du secteur privé, pour lequel le dernier CICID a annoncé une initiative d'un milliard d'euros sur trois ans. C'est aussi pourquoi la France a été le seul pays à organiser en 2005, année de la microfinance, une grande conférence ouverte par le Président de la République et à laquelle ont participé les plus grandes personnalités du secteur, dont M. Mohammed Yunus, qui vient de recevoir le Prix Nobel de la paix. Tous ces efforts commencent à porter leurs fruits. Beaucoup l'ignorent, mais le taux de croissance économique du continent africain a sensiblement progressé au cours des dernières années, et il atteindra 5 à 6 % par an au cours de la période 2005-2007.

En quatrième lieu, le développement nécessite une amélioration de la gouvernance de ces pays. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne a défini une stratégie en la matière, que celle établie par la Banque mondiale a été, pour sa part, examinée lors de la réunion qui s'est tenue à Singapour en septembre 2006 et que la France adoptera aussi une telle stratégie en décembre 2006, lors de la prochaine conférence d'orientation stratégique et de programmation ; cette instance, créée par le CICID, réunit l'ensemble des ministères autour du ministre chargé de la coopération.

Enfin, un effort particulier doit être réalisé en matière de santé. Les contributions multilatérales à ce secteur ont très sensiblement augmenté, passant de 50 millions d'euros entre 2000 et 2002 à 1,4 milliard d'euros entre 2006 et 2008. Il convient désormais que la France adapte sa politique bilatérale à cette nouvelle donne, ainsi qu'à la croissance du phénomène migratoire. On observe, en effet, une augmentation du nombre de migrants pour raison de santé. Parallèlement, il nous faut s'assurer qu'il y aura assez de médecins et d'infirmières pour administrer les traitements prescrits. Cela sera également fait à l'occasion de la conférence d'orientation stratégique de décembre 2006 à laquelle il vient d'être fait référence.

Ces orientations en matière de moyens et d'efficacité se déclinent dans le projet de budget pour 2007. Pris globalement, il reflète l'augmentation continue des moyens, qui dépassent pour la première fois les 3 milliards d'euros. L'augmentation d'environ 250 millions d'euros sur 2006 est en partie financée par des dividendes de l'AFD.

Ce budget marque aussi la continuité des efforts engagés en faveur des contributions multilatérales. La contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme est ainsi portée à 300 millions d'euros, tandis que celles en faveur des Nations Unies augmentent de 20 millions d'euros et celle réservée à l'Agence universitaire de la francophonie de 10 millions d'euros. Les apports à plusieurs institutions financières sont également maintenus à un niveau élevé : le Fonds africain de développement, dont la France est le premier contributeur en 2007 avec 114 millions d'euros ; le Fonds européen de développement, pour lequel 692 millions d'euros sont prévus, soit une quarantaine de millions de plus qu'en 2006 ; le Fonds pour l'environnement mondial, dont la France est le cinquième contributeur avec 36 millions d'euros en 2007.

Sur le plan bilatéral, les contributions aux contrats de désendettement et développement (C2D) augmentent de 84 millions d'euros, et les dons pour les projets du Fonds de solidarité prioritaire et de l'AFD de plus de 50 millions d'euros. Concernant ces dons, le choix a été fait de maintenir les autorisations d'engagements à 450 millions d'euros, niveau historiquement élevé qu'elles avaient atteint en 2006.

Au-delà, il est également prévu d'augmenter de plus de 200 millions d'euros le volume de décaissement de prêts. Ces prêts sont de nature très différente de ceux qui avaient été octroyés dans les années 1980 et 1990, qui ont conduit à des crises de surendettement. Les emprunteurs ne sont pas les mêmes : il s'agit essentiellement de pays à revenu intermédiaire comme ceux du Maghreb, ou d'entreprises publiques affichant un plan d'affaires rigoureux. Une vigilance très forte est également exercée, y compris dans un cadre multilatéral, pour s'assurer de la soutenabilité de la dette pays par pays.

Ainsi, avec au total plus de 300 millions d'euros d'aides supplémentaires aux projets de terrain, on observe les premiers effets de la politique volontariste que la Ministre avait présentée en 2005. L'augmentation de l'aide au développement a ainsi porté, dans un premier temps, en majorité sur des contributions multilatérales, dont les décaissements sont plus rapides. Dans le même temps, de nouveaux projets bilatéraux ont été lancés, qui commencent maintenant à faire l'objet de décaissements et de volumes accrus d'aide bilatérale.

Dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les chefs de programmes sont responsables de la bonne gestion d'enveloppes fongibles. Ceci rend délicat l'annonce dès aujourd'hui, c'est-à-dire avant l'exercice de programmation détaillée de ces crédits, de chiffrages précis quant à l'affectation de cette forte augmentation de l'aide bilatérale. La Ministre a estimé néanmoins devoir faire part à la Commission des deux orientations fortes qu'elle compte donner.

La première consiste en un effort accru en faveur des organisations non gouvernementales (ONG). Le Président de la République s'est engagé à doubler entre 2004 et 2009 la part de l'aide passant par ces organisations. Il est, en effet, important pour la visibilité de la France d'encourager le renforcement du secteur associatif. Bien entendu, cette augmentation sera assortie d'une exigence forte quant à la qualité des projets et à leur adéquation avec la politique française. C'est pourquoi la Ministre souhaite un recours accru aux appels à propositions.

La deuxième orientation forte consiste à privilégier les actions de terrain des ambassades aux projets conçus depuis Paris.

Engagement constant depuis cinq ans sur l'augmentation des volumes de l'aide, adaptation permanente aux besoins de la politique de coopération, clarté et persévérance dans les objectifs : ce projet de budget est dans la continuité de ceux que le Parlement a adoptés depuis le début de la présente législature. Il marque une ambition nouvelle pour la coopération française.

Les engagements en matière d'augmentation de l'aide sont tenus, et l'appui du Parlement a été à cet égard décisif. C'est un signe fort de l'attachement de la France dans son ensemble à une forte générosité à l'égard des plus pauvres. C'est d'ailleurs ce que confirmait un récent sondage, selon lequel 61 % des Français considéraient qu'il fallait augmenter l'aide aux plus pauvres, même en présence de difficultés budgétaires.

La Ministre a formé le vœu que les orientations suivies depuis cinq ans donnent lieu à l'avenir à une véritable mobilisation consensuelle. La France s'est engagée avec ses partenaires européens à atteindre d'ici à 2012 l'objectif de 0,7 % du PIB consacré à l'aide au développement. Cela nécessitera d'augmenter chaque année cette aide de plus de 1 milliard d'euros supplémentaire. Ce n'est qu'avec la constance des politiques que l'on parviendra à des progrès réels pour le développement des pays du Sud, seul garant de la prospérité et de la sécurité collective sur la planète.

M. Jacques Godfrain, Rapporteur pour avis, a félicité la Ministre pour ce budget en augmentation et l'a remerciée pour sa disponibilité sans faille à l'égard des parlementaires, ainsi que pour la qualité d'une présentation dans laquelle elle a insisté à juste titre sur la lisibilité, la transparence et l'efficacité de l'action du Gouvernement en ce domaine.

En cette fin de législature et de mandat présidentiel, on peut affirmer que l'effort budgétaire de la France vers le Sud a été tout à fait considérable. Les chiffres sont éloquents. On trouve toujours des esprits chagrins qui les critiquent estimant que le budget est insuffisant. Évidemment les sommes engagées ne semblent jamais à la hauteur des attentes de l'opinion publique ou des pays bénéficiaires. Mais au-delà des chiffres dont il ne faut pas surévaluer l'importance, il faut souligner l'engagement politique et humain de la France pour l'aide aux pays les plus pauvres.

Des gestes forts ont été faits qui placent la France, au sein de la communauté internationale, parmi les pays qui ont marqué cette génération. On peut à ce titre mentionner le très important rapport de M. Jean-Pierre Landau, la contribution sur les billets d'avion, l'initiative en faveur de la vaccination ; au-delà des discours, l'attitude de la France est tangible et elle est saluée comme telle.

Humainement, on ne peut que constater l'engagement sans faille des Français en faveur des pays du Sud. En tant que président de l'association des Volontaires du progrès, créée il y a quarante ans au moment de l'indépendance des pays africains et à l'initiative du Général de Gaulle, le Rapporteur pour avis peut témoigner que des milliers de jeunes sont aujourd'hui candidats pour participer au développement des pays du Sud, dans des conditions parfois précaires, mais pour des missions toujours passionnantes. Il ne faudrait pas qu'apparaisse un décalage entre une opinion française aujourd'hui très éloignée des thèses défendues par Raymond Cartier il y a quarante ans, et dont la générosité se manifeste à tous les niveaux et une classe politique qui ne mesure pas toujours tous les enjeux de ces questions en termes humains, culturels, commerciaux, migratoires. Au sein d'un large éventail d'associations, depuis la Fédération Léo Lagrange jusqu'à la Délégation catholique pour la coopération, on trouve le même engagement qu'il faut saluer.

Interrogeant la Ministre, le Rapporteur pour avis a souhaité savoir quel bilan elle tirait, en cette fin de législature, de la réforme de la coopération et de l'aide au développement. L'administration qu'elle dirige est réputée dans les pays du Sud parce que ses personnels connaissent ces pays et qu'ils y sont appréciés. Mais d'autres structures s'occupent aussi de cette coopération, comme l'Agence française de développement. Il conviendrait de vérifier que ses opérateurs apparaissent bien comme agissant très clairement au nom de la France à l'étranger ; il est, en effet, fort troublant pour les habitants des pays bénéficiaires qui attendent une aide française de voir arriver, en lieu et place de médecins français, des praticiens de pays du Nord de l'Europe, par exemple, parce que leurs ONG ont remporté des appels d'offres lancés par l'AFD. Comment faire, dès lors, pour accroître la visibilité de la présence française sur le terrain ?

S'agissant de la dette, si la commission d'enquête dont certains avaient réclamé la création en 2005 n'a pas été constituée, le Rapporteur a souligné que son avis comporterait, cette année, un chapitre complet sur ce sujet. À ce propos, il serait intéressant que la Ministre indique quel est le stock de créances que détient la France vis-à-vis des pays en développement, qu'elle en donne le détail continent par continent et qu'elle précise les perspectives d'annulation au cours de la période qui correspondra à la prochaine législature.

M. Richard Cazenave a remercié la Ministre pour sa présentation qui montre que la France respecte les objectifs qu'elle s'était fixée en début de législature pour l'aide au développement. Il a insisté sur la nécessité de privilégier les actions de terrain. L'expérience des contrats de désendettement et de développement (C2D) montre que les plans de lutte contre la pauvreté qui ont été demandés en échange des annulations de dettes ont du mal à s'enraciner au plus profond des territoires, en particulier en Afrique ; l'expertise humaine y fait défaut pour mener à bien les projets là où la pauvreté est la plus grande.

De ce point de vue, si la Ministre a indiqué que le choix a été fait de privilégier les ONG et les ambassades dans la mise en œuvre de l'aide bilatérale, cela ne saurait dispenser d'une réflexion approfondie sur les capacités humaines qui peuvent être mobilisées sur le terrain, pour bâtir des projets de développement local. Les Volontaires du progrès sont une piste, mais d'autres peuvent se faire jour pour mettre en valeur le caractère humain de la coopération avec les pays du Sud.

Dans la mesure où 2,8 milliards de personnes dans le monde vivent en dessous du seuil de pauvreté – soit moins deux dollars par jour – et 1,3 milliard en dessous du seuil d'extrême pauvreté – soit moins d'un dollar par jour –, on évalue à 250 milliards de dollars par an les sommes nécessaires pour atteindre l'objectif du

millénaire de réduire de moitié la pauvreté en 2015. Or aujourd'hui, l'aide au développement de tous les pays ne représente pas plus de 80 milliards de dollars. L'Europe se fixe aujourd'hui pour objectif celui qu'elle était censée atteindre il y a déjà plusieurs années. Des pays comme l'Italie ou l'Allemagne consacrent, pour le moment, seulement 0,2 % de leur RNB à l'aide au développement. Même si l'on atteint les objectifs européens et que la France pousse ses partenaires à aller vers 0,7 % du RNB, on sera encore bien loin de satisfaire tous les besoins, alors que l'on mesure aujourd'hui le défi que représente l'extrême pauvreté dont les effets se manifestent aux Canaries, en Sicile ou à Malte avec la venue massive de migrants. C'est une question d'importance européenne et mondiale. On peut se demander s'il existe aujourd'hui en Europe une véritable prise de conscience et un plan d'action.

Après avoir félicité la Ministre pour la qualité du budget qu'elle venait présenter à la Commission, **M. Jean-Claude Guibal** a souhaité savoir à quelles conditions pourrait effectivement être mis en œuvre un réel co-développement, idée généreuse qui est gage d'efficacité et qui répond à plusieurs objectifs. Il s'est interrogé ensuite sur les raisons qui justifiaient que l'Etat finance des ONG pour l'exécution d'une part de ce budget de l'aide publique au développement et comment il était possible de contrôler l'efficacité des moyens qui sont mis à leur disposition.

M. François Rochebloine a rappelé que la Ministre était également en charge de la francophonie, très peu évoquée dans son propos liminaire. De ce point de vue, il a souhaité appeler son attention sur les crédits de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui demeurent inchangés depuis cinq ans, sans même avoir suivi les augmentations du coût de la vie, alors que le nombre d'élèves scolarisés a progressé de 10 % depuis quinze ans. Qui plus est, dans la mesure où 16 millions d'euros de crédits ont été gelés en 2006, l'annonce d'une augmentation de 8 millions en 2007 apparaît comme un trompe-l'œil. Faut-il considérer que l'AEFE, qui s'est vu transférer la charge des équipements, de la réhabilitation et de la construction des lycées, est victime de sa trop bonne gestion de ses crédits ? Pourtant, avec ces responsabilités nouvelles, elle peut se trouver en difficulté : si le gel était maintenu elle ne disposerait que de onze jours de fonds de roulement.

M. Michel Terrot s'est dit préoccupé à son tour par la lisibilité de l'action bilatérale, en évoquant le problème des interventions de l'AFD. On se rend compte, en Afrique, que la population a du mal à identifier les dossiers portés par l'AFD et oublie souvent que la France a contribué à la réalisation d'un projet. Il faut donc trouver un équilibre, peut-être en définissant un format minimum pour les actions sur le terrain.

Par ailleurs, s'étant rendu sur place durant l'été 2006, il a constaté que, pour des raisons historiques, la France était très peu présente en République démocratique du Congo, qui est pourtant, par sa taille, le premier pays francophone d'Afrique. Il connaît des difficultés depuis des années ; peut-être faudrait-il y faire davantage, d'autant que la comparaison est aisée avec d'autres pays comme le Cameroun, qui a bénéficié d'une annulation de sa dette et de moyens d'intervention considérables. Ne pourrait-on envisager, au moins dans le domaine de la francophonie, des actions plus fortes en direction de la République démocratique du Congo ?

Il a enfin rappelé qu'il avait saisi à plusieurs reprises les services du ministère de la situation de la congrégation des Clercs de Saint-Viateur qui, présente dans le Nord de la Côte-d'Ivoire malgré les troubles actuels, souhaite pouvoir continuer à y assurer l'enseignement du français ainsi que le fonctionnement d'un nombre très important de dispensaires. Cette congrégation est aujourd'hui la seule à le faire ; or elle éprouve, bien que son dossier soit soutenu par notre ambassade en Côte d'Ivoire, de grosses difficultés, faute d'une aide qui serait d'ailleurs fort modeste, de notre gouvernement. On a le sentiment qu'elle ne rencontrerait pas de telles difficultés si elle avait le statut d'une ONG. Ne serait-il pas possible de simplifier les règles de façon à pouvoir aussi aider des institutions si utiles ?

M. François Loncle a souligné que, sans contester sa volonté politique ni sa compétence, il ne partageait pas l'analyse faite par la Ministre, ni d'ailleurs celle du Rapporteur pour avis : l'augmentation de l'aide publique au développement relève davantage de l'effet d'affichage que d'une véritable progression des moyens. En effet, la part d'annulation des dettes est considérable dans ce budget ; elle représente 2 milliards d'euros, dont 500 millions en faveur de l'Irak. Elle inclut, en outre, dans ses prévisions deux annulations conditionnées à une évolution politique vers la paix et la démocratie, à hauteur de 660 millions d'euros en République démocratique du Congo et de 425 millions en Côte d'Ivoire. Les actions militaires extérieures sont également incluses pour partie dans l'aide publique au développement – par exemple à hauteur de 30 millions pour Djibouti – ainsi que les frais relatifs aux traitements des demandes d'asile. Le fait que l'AFD, qui est une institution financière, devienne l'instrument privilégié de l'aide publique au développement, pose également problème.

Les prêts prennent une place croissante. Ils sont dirigés de façon préférentielle vers les pays émergents comme le Nigeria, la Chine ou la Turquie, ce qui est une nouveauté. En contrepartie, les pays les moins avancés, en particulier ceux de l'Afrique subsaharienne, occupent une place moins importante qu'autrefois. Le Groupe socialiste considère que l'aide publique au développement doit au contraire être centrée sur les pays les moins avancés et que l'objectif de 0,7 % du RNB doit être compris comme une aide effective aux plus pauvres, mise au service de la lutte contre les inégalités. Améliorer la lisibilité de cette aide mériterait une vraie loi de programmation.

Enfin, ce budget ne tient pas compte, s'agissant des organisations internationales, en particulier de l'ONU, de l'engagement solennel qu'avait pris en 2005 le président Chirac dans une lettre au Secrétaire général, M. Kofi Annan. On peut donc parler d'un recul par rapport aux promesses qui avaient été faites.

La Ministre déléguée a remercié M. Jacques Godfrain d'avoir souligné à quel point l'opinion publique française s'intéressait à ces questions. C'est un grand encouragement, de savoir que les Français veulent que l'on fasse toujours plus et que l'on soit toujours plus efficace. Plusieurs sondages ont montré que l'aide au développement figurait parmi les principales préoccupations des Français, qui sont 83 % à considérer que la France doit jouer un rôle en la matière et 61 % qu'elle doit poursuivre un effort important, en dépit des difficultés budgétaires.

La réforme de la coopération a été menée de manière très pragmatique. Ainsi, la durée des documents cadres de partenariat a été portée de trois ans à cinq ans, afin de les rendre plus lisibles et de permettre une programmation plus efficace. On ressent, aussi bien dans les pays bénéficiaires de l'aide qu'auprès des intervenants français, une adhésion complète à cette réforme. Les premiers se réjouissent de l'amélioration de la méthode comme de la mise en œuvre concrète de la coopération. La volonté de définir ensemble, dans un accord de partenariat, quelle est la stratégie commune, quelles sont les grandes priorités sur lesquelles la France va concentrer 80 % de son aide, est très bien perçue. Pour leur part, les acteurs français apprécient la volonté de renforcer la coordination. Le fait de regrouper tout le monde dans les documents cadre de partenariat, autour d'une stratégie clairement négociée avec le pays bénéficiaire, emporte l'adhésion de tous : AFD, collectivités locales – qui font beaucoup en matière de coopération décentralisée mais qui ont travaillé bien seules ces dernières années –, ONG, entreprises.

Outre le fait qu'une revue en profondeur des effets de cette réforme aura lieu à mi-parcours, la Ministre a souhaité que, chaque année, les ambassadeurs, qui sont pilotes et coordonnateurs sur le terrain, mènent une évaluation conjointe avec les autorités locales en regardant précisément les projets qui fonctionnent et ceux qui sont en difficulté, pour procéder aux ajustements nécessaires. Cette réforme ne sera, en effet, efficace que si chacun a le souci de l'évaluer en permanence. Les Français demandent qu'on leur rende des comptes quant aux résultats et à l'efficacité d'une aide aussi importante.

Il est vrai, par ailleurs, que ces efforts ne sont pas toujours lisibles sur le terrain. La logique de la réforme est non seulement d'aller vers des regroupements, mais aussi de faire savoir que les ONG qui interviennent ont le soutien de la France, que les organes de l'ONU agissent grâce aux financements français, que la France participe à hauteur de 25 % au financement du Fonds européen de développement. Faire en sorte que l'ensemble de ses actions soit regroupé sous une même bannière est une préoccupation majeure du Gouvernement. C'est aussi le sens de la proposition du CICID qui a souhaité que soit adopté un logo unique pour toutes les actions financées par la France, quel que soit le canal qu'elles empruntent. Ce logo, qui devra apparaître à chaque fois que l'argent des contribuables français est engagé, sera présenté par la Ministre lors de la semaine de la solidarité internationale, au mois de novembre 2006.

En ce qui concerne l'annulation des dettes, il faut rappeler que la dette des pays en développement à l'égard de la France s'élève à 33 milliards d'euros, dont un peu moins de la moitié pour l'Afrique, l'Asie venant ensuite avec un peu plus de 6 milliards, suivie par les Amériques avec 2,2 milliards. Ces annulations pourraient contribuer à hauteur de 2,4 à 4,2 milliards d'euros à l'aide publique au développement pour la période 2008-2011. Elles proviendront en majeure partie de l'initiative PPTTE, qui contribuera, pour sa part, à l'aide au développement à hauteur de 0,6 à 3,4 milliards d'euros, selon le rythme d'avancement des pays dans ce processus. Les hypothèses en matière d'allègement de dettes pour 2007 sont, quant à elles, tout à fait raisonnables puisqu'il est prévu l'an prochain un montant inférieur de 800 millions d'euros à celui de 2006, alors que l'aide augmentera globalement de 900 millions.

S'agissant des contributions de la France aux Nations Unies, le Président de la République a pris l'engagement de les porter, par paliers annuels de 20 millions d'euros, de 50 millions en 2004 à 110 millions en 2007. Cet engagement est respecté. Parmi ces 110 millions d'euros de 2007, 90 millions d'euros correspondront à des contributions non affectées et 20 millions d'euros à des contributions affectées aux projets des différentes agences de l'ONU.

La Ministre s'est déclarée très préoccupée par la question de l'expertise humaine qu'a évoquée M. Richard Cazenave. Dans le secteur de la santé, la France fait d'énormes efforts en faveur de la lutte contre le sida. Elle va ainsi consacrer des moyens importants à l'achat de médicaments antirétroviraux afin de mettre 6 millions de personnes sous traitement alors qu'il n'y en a qu'un million aujourd'hui. Mais la mise à disposition des médicaments ne suffit pas : si l'on n'a pas de personnel médical pour suivre les malades, on ne saurait atteindre cet objectif.

Il est vrai que les effectifs consacrés à l'assistance technique ont beaucoup diminué depuis vingt ans, parce que l'on a voulu réduire le recours à la « coopération-substitution » en essayant de former les gens sur place. Mais, pour la première fois en 2006, cette décreue a été stoppée et les effectifs stabilisés à 1 300 assistants techniques dans les pays pauvres. Une forte augmentation des volontaires est également prévue en 2007. Ils passeraient de 2 200 à 2 500. La piste des Volontaires du progrès est très intéressante, mais d'autres voies peuvent être explorées en ce qui concerne les ressources humaines, qui passent par le renforcement de la formation sur place mais aussi par l'utilisation des moyens modernes de communication pour faciliter la formation depuis la France, sans obliger les experts à se déplacer. Il convient aussi d'essayer de mettre à contribution la diaspora étrangère hautement qualifiée installée en France. Ce serait une réponse à la critique sur la fuite des cerveaux et des compétences. Les expatriés participeraient ainsi aux actions en direction de leur pays d'origine ou d'un autre pays en développement, sur le modèle de ce qui est fait avec le programme des chaires croisées entre universités. On observe aussi une évolution dans le domaine de l'assistance technique : il est de plus en plus difficile de trouver des experts acceptant de partir trois ans dans certains pays. C'est pourquoi il conviendrait sans doute de s'orienter davantage vers des missions de courte durée renouvelables, qui présenteraient, en outre, l'avantage d'être moins onéreuses. Là aussi, il faudrait se tourner vers la diaspora qualifiée en France. Cela paraît naturel quand on sait, par exemple, qu'il y a plus de médecins béninois en France qu'au Bénin. Pourquoi ne pas leur proposer de consacrer quelques semaines à une mission de courte durée dans un pays africain, sans que cela ne remette en cause leur installation en France ?

S'agissant des difficultés à atteindre les Objectifs du millénaire, il faut être réaliste : même quand tous les pays consacreront 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide publique au développement, on sera loin d'avoir éradiqué la pauvreté. Si le Président de la République a pris des initiatives en matière de financement innovant du développement, c'est précisément pour répondre à cette préoccupation. Il a fait, depuis longtemps, le constat que l'aide publique au développement non seulement n'était pas suffisante mais qu'elle était trop liée aux aléas budgétaires. Une première expérience est menée avec la contribution de solidarité sur les billets d'avion, mais la France soutient aussi l'initiative britannique de facilité pour les vaccinations. Si, parmi les quarante propositions qui lui avaient été faites, le Président de la République a retenu la contribution de solidarité sur les billets d'avion, c'est parce que la croissance prévisible du trafic aérien permet de miser sur des recettes stables et prévisibles de l'ordre de 200 millions d'euros par an. Des ressources pérennes sont nécessaires car on ne peut placer les malades sous un traitement antirétroviral pour l'interrompre l'année suivante faute de financement. C'est bien à partir de ces sources de financement que l'on pourra bâtir de véritables stratégies de développement. À défaut, comment cela serait-il imaginable dans un continent comme l'Afrique, où 30 % de la population active de nombreux pays est touchée par le sida ? Le développement passe évidemment par l'éradication des grandes pandémies. La France est en train de convaincre un certain nombre de ses partenaires européens. Il semble qu'il y ait aujourd'hui une prise de conscience mondiale de la nécessité de ne pas limiter l'aide aux seules ressources budgétaires.

La Ministre a ensuite rappelé que le co-développement était une idée française, expérimentale, qui commence à intéresser les autres pays d'Europe. On ne peut pas lutter contre l'immigration clandestine, contre les grandes pandémies, contre le terrorisme, sans traiter les problèmes à la source. Pour régler la question des flux migratoires, il faut une approche globale et équilibrée. Pour sa part, la Ministre s'est déclarée convaincue que ce phénomène pouvait devenir positif, aussi bien pour le pays de départ que pour le pays d'accueil. Quand on parle d'*immigration* choisie, il ne faut pas oublier qu'elle suppose une *émigration* choisie dans le pays d'origine. Faute de prendre en considération ces deux aspects, on échouera. On ne saurait donc mener une

politique d'immigration sans une politique de développement qui lui soit liée et il nous faut convaincre les pays africains de la volonté de notre pays de mener une politique équilibrée.

A ce propos, la Ministre a indiqué avoir donné instruction à tous les ambassadeurs concernés de déterminer avec précision quelles étaient les régions d'où les candidats à l'émigration étaient originaires dans leur pays. Les Maliens qui émigrent partent pour beaucoup de la région de Kayes, les Haïtiens qui arrivent en Guadeloupe viennent de la région de Nippes, les Comoriens qui se rendent à Mayotte partent d'Anjouan. Cette connaissance précise permet d'agir en amont par des actions de développement dans ces régions. Les projets de coopération doivent surtout être créateurs d'emplois, afin de fixer les populations, que ce soit par exemple dans les domaines agricole ou touristique. C'est ainsi que l'on dissuadera les populations de partir pour fuir la pauvreté.

Aujourd'hui, le co-développement doit consister à aider les populations locales à monter des micro-projets, avec l'aide de la microfinance et avec des formations adaptées. C'est ce qui a été fait récemment avec 300 Maliens, qui se sont investis dans de petits projets comme la culture maraîchère, l'artisanat, l'achat de taxis. Ces personnes sont non seulement rentrés chez elles dignement, mais elles ont aussi créé 700 emplois ; ce sont 700 candidats à l'émigration qui ont été dissuadés de quitter leur pays. Si l'on parvient à multiplier de telles opérations, à inciter les autres pays européens à suivre l'exemple français, on parviendra à mettre en avant une stratégie bénéfique pour tous.

On sait, par ailleurs, que les transferts financiers d'immigrants sont considérables puisqu'ils sont plus importants, au plan mondial, que l'aide publique au développement. Pour autant, ils ne sont investis qu'à hauteur de 10 % dans des projets productifs. Pour qu'ils participent au développement du pays d'origine, on peut agir sur deux fronts : d'une part s'efforcer de réduire le coût des transferts en essayant de réduire les monopoles existants, d'autre part encourager l'ouverture de comptes d'épargne pour les migrants, avec une incitation fiscale destinée à en orienter le contenu vers l'investissement productif dans le pays d'origine.

Le co-développement est une idée très prometteuse, qui a suscité un grand intérêt au sein du Conseil européen. La conférence de Rabat de juillet 2006, consacrée aux questions migratoires, a été la manifestation de cette prise de conscience : pour la première fois, on a vu ensemble des ministres de l'intérieur et des ministres en charge du développement s'attaquer à cette question. La Ministre a d'ailleurs indiqué avoir proposé que l'on s'en inspire, au premier semestre 2007, sous la présidence allemande de l'Union européenne, au sein d'un Conseil des Ministres.

Abordant la question du financement des ONG, la Ministre a constaté que l'Etat ne pouvait pas se passer de l'intervention de ces organisations qui font un travail de terrain, le plus proche possible des populations. Naturellement, il faut contrôler ce qu'elles font ; c'est d'ailleurs pourquoi leurs actions doivent s'inscrire dans les objectifs des documents cadres de partenariat.

Concernant la francophonie qui n'était pas dans le périmètre de la mission budgétaire « Aide publique au développement » qu'elle est venue présenter à la Commission, la Ministre a indiqué que les crédits de l'AEFE passeraient, en 2007, de 324 à 332 millions d'euros et qu'elle avait bon espoir d'obtenir le dégel des crédits antérieurs.

Évoquant la présence de la France en République démocratique du Congo, elle a observé que la France était particulièrement impliquée dans le processus électoral, que ses forces armées étaient mobilisées pour faciliter la transition démocratique sur laquelle reposent beaucoup d'espoirs. Un contrat de désendettement et de développement portant sur 20 millions d'euros en 2007 et sur 40 millions en 2008 a été prévu avec ce pays. On peut, en outre, espérer que Kinshasa accueillera un prochain sommet des chefs d'État des pays francophones. Les efforts en matière d'aide au développement ont peut-être été moins visibles dans ce pays qu'ailleurs en raison de la crise dans laquelle il a été plongé ces dernières années. Mais la France a l'intention de s'y engager très fortement, avec ses partenaires européens. La Ministre a fait savoir qu'elle comptait se rendre sur place avant la fin de 2006, après le deuxième tour des élections, en compagnie de son homologue allemande, qui est également très impliquée dans ce dossier.

S'agissant de la Côte-d'Ivoire, elle a rappelé qu'elle s'était rendue à onze reprises dans ce pays en moins d'un an pour délivrer à chaque fois un message d'espoir sur la coopération française. L'action de la France a toutefois dû être réduite pour des raisons de sécurité évidentes. Dans l'attente de pouvoir reprendre une action de grande ampleur en faveur de ce pays, la France s'efforce de maintenir des petites opérations qui touchent la population dans sa vie quotidienne. Elle a indiqué qu'elle examinerait précisément la situation du projet évoqué par M. Michel Terrot. La population ivoirienne est très reconnaissante à la France de sa présence et des

nombreuses actions humanitaires que mène la force Licorne, dans le domaine de l'éducation, de la santé ou de l'apport en eau potable.

Le Président Édouard Balladur a remercié la Ministre pour la qualité de son exposé et des réponses qu'elle avait bien voulu apporter aux membres de la Commission.

*

Examen pour avis des crédits de la mission « Aide publique au développement » pour 2007

Observant que Mme Brigitte Girardin, Ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie, avait fait une présentation tout à fait exhaustive de l'effort consenti par la France en matière d'aide publique au développement, **M. Jacques Godfrain, Rapporteur pour avis**, a observé que le montant de cette aide en 2007 – 0,5 % du Revenu national brut – correspondait aux engagements pris par le Président de la République en 2002, ce qui est très satisfaisant. Notre pays se situe ainsi en première position au sein du G8 en termes de rapport entre l'aide publique au développement et le Revenu national brut. Il a indiqué que son rapport écrit contiendrait un chapitre détaillé sur la question de la dette des pays en développement qui a déjà suscité l'attention des membres de la Commission des Affaires étrangères. Pour la préparation de cette étude, plusieurs ONG ont été entendues par le Rapporteur qui a suggéré que l'on mette en place un groupe de suivi parlementaire pour la question de la dette et plus largement de l'aide publique au développement. En conclusion, il a invité les membres de la Commission à donner un avis favorable aux crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement » pour 2007.

*

Examen pour avis des crédits du programme « Développement des entreprises » de la mission « Développement et régulation économiques » pour 2007

Rappelant que l'avis budgétaire qu'il présente sur le commerce extérieur est le dernier de la présente législature, **M. Jean-Paul Bacquet, Rapporteur pour avis**, a déclaré que l'heure était au bilan de l'action que le Gouvernement a engagée en faveur du développement international des entreprises françaises.

Il a rappelé qu'au cours des trois premières années de la législature, les conclusions qu'il avait présentées avaient été adoptées à l'unanimité des membres de la Commission. Tel ne fut pas le cas, en 2005, année où il avait mis l'accent sur les évolutions préoccupantes de notre commerce extérieur dont les performances s'étaient alors nettement dégradées. Cette année, cette dégradation se confirmant, est plus que jamais nécessaire de sortir des discours lénifiants et aseptisés qui tentent de relativiser la gravité de la situation.

Le Rapporteur a estimé que certains ne manqueraient pas de juger son analyse alarmiste, voire provocatrice mais que d'autres apprécieraient que soient mises en lumière les faiblesses structurelles de notre commerce extérieur afin d'explorer, avec lucidité, les voies d'une amélioration de nos positions dans le commerce mondial. Les résultats de notre commerce extérieur peuvent, en effet, être lus et interprétés de manières très différentes. Ainsi, s'il n'a jamais été aussi dynamique, jamais, le déficit commercial n'a été, quant à lui, aussi élevé. Si le commerce mondial, avec une croissance de 7,5 %, n'a jamais eu d'effet d'entraînement aussi fort sur nos échanges, jamais le différentiel avec le rythme de progression de nos exportations n'a été aussi grand. Si nos ventes à l'étranger n'ont jamais été aussi performantes, jamais nos importations n'ont été aussi importantes. Nos échanges commerciaux n'ont jamais autant progressé, mais ils n'ont jamais enregistré un tel déficit avec nos voisins de la zone euro. Si les échanges français n'ont jamais été aussi orientés vers la conquête de marchés porteurs, jamais ces échanges n'ont affiché d'aussi mauvais résultats, avec nos partenaires traditionnels. Enfin, si les instruments, mis en place pour favoriser le développement international de nos entreprises, n'ont jamais été aussi ambitieux, jamais ces instruments n'ont été aussi méconnus des interlocuteurs rencontrés.

M. Jean-Paul Bacquet a néanmoins souhaité appeler l'attention sur quelques aspects saillants des évolutions en cours. En premier lieu, les moyens consacrés au commerce extérieur, dans le projet de budget pour 2007, ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées. A titre d'exemple, les deux tiers des crédits d'intervention de l'opérateur national, Ubifrance, destinés à la promotion des entreprises françaises, ont été

obtenus par redéploiement, au cours des trois dernières années. Ces crédits pourraient disparaître, en 2007, si aucune solution de remplacement n'était trouvée. En deuxième lieu, le dispositif d'aide aux entreprises exportatrices souffre d'un défaut de visibilité et d'un manque de cohérence qui nuisent à son efficacité et, *in fine*, à sa crédibilité. Enfin, si la conquête de nouveaux marchés est nécessaire, nos entreprises doivent également être soutenues dans leurs efforts de consolidation des positions acquises, sur les marchés où leur présence est ancienne. Le déficit de nos échanges avec nos voisins européens vient démontrer les limites de la politique de ciblage et, surtout, la nécessité de ne pas délaisser les marchés où nos entreprises sont traditionnellement actives.

Le Rapporteur a rappelé que, pendant trois ans, il avait soutenu l'adoption des crédits du commerce extérieur, car ils s'inscrivaient dans une démarche de dynamisation de nos échanges commerciaux avec le reste du monde. L'an passé, il a, en revanche, émis les plus grandes réserves, non seulement sur l'efficacité du dispositif d'appui à nos entreprises exportatrices, mais également, sur les explications, purement conjoncturelles – hausse des prix des matières premières, appréciation de l'euro – qui étaient données pour justifier le déficit qu'affichait notre commerce extérieur. Il a considéré que, cette année, il ne pourrait pas davantage approuver les crédits du programme « Développement des entreprises » consacrés au commerce extérieur, non pas en raison des mauvais résultats globaux du commerce extérieur, mais, en raison de l'absence d'un véritable plan de reconquête des marchés, à moyen et à long terme. En outre, il a estimé que la présentation de ces résultats, beaucoup trop optimiste, n'était pas sincère et que ce défaut de sincérité compromettrait les efforts collectifs, nécessaires pour engager une démarche de prospection des marchés, à l'avenir.

Il a ajouté qu'au cours des cinq dernières années, il avait pu constater le manque d'intérêt que suscite l'évolution de nos échanges extérieurs. Il a regretté cette faible mobilisation car, c'est à travers les résultats du commerce extérieur, que l'on peut mesurer le dynamisme économique d'un pays et sa capacité de projection dans l'avenir. Dans le même temps, comment ne pas comprendre cette relative indifférence face à l'ésotérisme des chiffres du commerce extérieur, la complexité des mécanismes en jeu et la multiplicité des structures qui, dans le meilleur des cas, s'empilent, mais, le plus souvent, affaiblissent mutuellement leurs actions, malgré les compétences qui y sont réunies ?

Considérant que ce bilan n'invitait pas à la sérénité, le Rapporteur a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises » pour 2007.

M. Jean-Jacques Guillet a déclaré comprendre les réserves du Rapporteur et partager ses préoccupations sur l'état de la balance commerciale française, tout en soulignant que la persistance du déficit dépend en grande partie d'une situation mondiale très favorable à certains pays, asiatiques notamment. Ce n'est pas la première année que ce budget pêche par l'absence de plans et d'indicateurs et, par ailleurs, cela peut se rectifier. Rejeter ces crédits constituerait un mauvais signal pour 2007.

M. Jean-Paul Bacquet, Rapporteur pour avis, a reconnu que l'on pouvait trouver dans les chiffres du commerce extérieur de la France tous les motifs de satisfaction mais aussi tous les motifs d'insatisfaction. Il a insisté sur le fait qu'il ne recommandait pas de voter contre les résultats du commerce extérieur français mais contre leur présentation. A cet égard, il a regretté de ne pas avoir trouvé, comme ses collègues rapporteurs pour avis pour la mission « Action extérieure de l'Etat » ou « Aide publique au Développement », lisibilité, efficacité et transparence dans la présentation des crédits du commerce extérieur pour 2007. Le reproche principal que l'on peut exprimer est l'absence d'objectifs et d'indicateurs de performance, mais aussi de lisibilité de la démarche actuelle. Il faut reconnaître qu'il s'agit là d'une grande faiblesse.

Contrairement aux conclusions du Rapporteur, *la Commission ne s'est pas prononcée défavorablement sur les crédits du programme « Développement des entreprises » de la mission « Développement et régulation économiques » pour 2007.*

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 24 octobre 2006***Présidence de M. Guy Teissier, président***Audition de M. François Lureau, délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de finances pour 2007**

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu M. François Lureau, délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341).

M. François Lureau, délégué général pour l'armement, a rappelé que le budget de la défense s'élevait à plus de 45 milliards d'euros. Sur les 15 milliards du périmètre de la loi de programmation militaire (LPM), les crédits relevant de l'action de la DGA se décomposent principalement et grosso modo en 10 milliards pour le programme 146, « équipement des forces » et 1 milliard pour le programme 144, « environnement et prospective de la défense ».

Le programme 144 est piloté par le directeur des affaires stratégiques (DAS). La partie intéressant la délégation générale pour l'armement (DGA) comprend principalement deux volets : la préparation de l'avenir et le soutien aux exportations. Composante majeure de la préparation de l'avenir, la recherche et technologie (R & T) voit ses crédits atteindre 1,4 milliard d'euros, dont 700 millions contractualisés dans l'industrie. Ce montant, attendu en ce qui concerne les prises de commandes de 2006, sera reconduit pour 2007. Quant au niveau des crédits de paiement (CP), il est passé de 447 millions d'euros en 2004 à 638 millions en 2007, soit une augmentation de près de moitié.

Les principaux axes d'effort en matière de R & T portent sur la dissuasion et l'espace, la protection contre les risques nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC), le renseignement, la frappe dans la profondeur, la guerre en réseau et les systèmes aériens futurs (notamment drones et hélicoptères, avec le démonstrateur Hector).

Le niveau de la R & T est mesuré par un indicateur, le taux de progression des capacités technologiques. Il s'élèvera à 47 % en 2006, avec un objectif de 58 % pour 2008. Cette appréciation mérite d'être mieux étayée, c'est pourquoi il est prévu, en 2007, de reconfigurer les instruments de mesure et d'opérer une comparaison avec les Britanniques.

L'objectif de parvenir à terme à 1 milliard d'euros de R & T contractualisée à l'industrie semble raisonnable, avec 15 % d'études amont, 35 % pour les démonstrateurs et 50 % d'études diverses. Le montant actuel, 700 millions, est équivalent à la dotation de l'Agence nationale de la recherche, démontrant ainsi que la défense investit massivement dans la recherche.

Il a ensuite indiqué que le programme 191, consacré à la recherche duale, se chiffre à 200 millions, somme investie dans le Centre national d'études spatiales (CNES) et le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) pour respectivement 165 millions et 35 millions. La DGA a désormais acquis une influence véritable sur l'orientation de l'utilisation de ces crédits alors qu'ils correspondaient presque, il y a encore trois ans, à une cotisation.

Les exportations d'armements français, qui relèvent du programme 144, se sont nettement développées par rapport à 2005 et surtout 2004. Elles devraient, en 2006, excéder 5 milliards d'euros et, pour l'avenir, les perspectives de contrats sont nombreuses, en particulier dans le domaine aéronautique – missiles, hélicoptères, avions de combat, de transport ou ravitailleurs.

La France a ainsi réussi une percée remarquable en Australie avec ses hélicoptères, qui obtiennent aussi des succès aux États-Unis, en Corée du Sud et en Bulgarie.

M. François Lureau a fait valoir que la vente du Rafale constitue un élément clé du succès de la France à l'exportation dans la mesure où des valeurs considérables sont en jeu. Les performances à l'exportation dépendront particulièrement de l'efficacité du travail collectif des grands industriels concernés : Dassault,

Safran, Thales et MBDA. En tout état de cause, le nombre de cent appareils vendus devrait être dépassé. Un soutien très efficace de l'État est nécessaire, avec des facilités pour mettre à disposition plus rapidement tel ou tel matériel, ou encore la mise en œuvre d'une organisation industrielle astucieuse, avec des cautions et des possibilités d'adaptation pour le marché export. Tout ne se résume pas au Rafale mais, dans tous les cas de figure, le secteur aéronautique représentera 50 à 70 % des exportations françaises, missiles compris

Dans le domaine naval, les frégates multimitations (FREMM) sont appelées à un grand succès, notamment dans leur future version antiaérienne. La Grèce vient ainsi de manifester son intérêt pour l'acquisition de six frégates. De même, en matière de sous-marins conventionnels, DCN propose des produits attractifs, même si le marché reste restreint.

Dans le domaine terrestre, les opportunités sont plus réduites. Au-delà du Caesar, qui est un bon produit, le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) doit encore faire ses preuves, même s'il suscite déjà beaucoup d'attention. Les forces doivent désormais être protégées et un véhicule de transport de troupes lourd, conçu pour résister à des attaques sévères, serait porteur tant les menaces sont désormais multiformes. Le besoin accru de protection des forces sur les théâtres d'opération induit du reste des nouveaux compromis par rapport au char Leclerc, en matière de mobilité ou de puissance de feu.

Pour donner suite au rapport de M. Yves Fromion, la DGA a été chargée, au sein du ministère de la défense, des réflexions relatives au soutien aux exportations ; elle défend l'idée qu'un plan stratégique d'exportation est nécessaire. Ce plan devrait être avalisé par la plus haute autorité politique du pays. Une fois la décision prise, il resterait à la mettre en œuvre et le ministère de la défense en aurait la responsabilité. Dans cette perspective, la DGA est prête, dès le début 2007, à proposer ce plan stratégique et des plans d'action précis.

Il a observé que l'exécution de la loi de programmation militaire a été conforme aux prévisions, sans aucun à-coup pour le programme 146. Son suivi régulier est assuré notamment par deux indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances : le respect des devis et celui des délais. Le premier est actuellement excellent, meilleur même que pour les programmes civils, mais, sur ces projets très difficiles, un problème technique majeur reste toujours possible. En ce qui concerne le second – mesuré par les jalons intermédiaires et la date de mise en service –, les résultats sont moins bons mais en amélioration. Les dérives sont pour partie imputables à des raisons financières et les retards bien connus sur certains programmes sont progressivement résorbés.

Le programme 146 peut souffrir des mesures de régulation financière, en fonction notamment des normes de dépense, c'est pourquoi une mise en réserve de 5 % du total est prévue dès le début de l'exercice. Ainsi, certains engagements ne seront pas possibles en 2006 et se verront reportés en 2007. Néanmoins, d'après les prévisions actuelles, la gestion 2006 du programme 146 est parfaitement équilibrée même si, pour des raisons techniques, il portera la grande majorité du report de charge de la mission défense.

M. François Lureau a conclu en notant les progrès dans les relations avec les industriels. Deux grandes négociations ont eu lieu en 2006 : l'une relative au programme Barracuda, dont le marché devrait être notifié d'ici la fin de l'année 2006, l'autre relative au programme de missiles de croisière navals, dont le marché devrait être notifié début 2007.

Le président Guy Teissier a insisté sur la gravité des retards accumulés pour la livraison d'équipements majeurs comme le NH 90, le Tigre ou le Rafale, programmes emblématiques et essentiels pour l'aéromobilité des forces. Comment faire en sorte de réduire ces retards ?

Par ailleurs, il s'est montré surpris de l'enthousiasme du DGA à propos du Rafale et du VBCI. Ce dernier est très concurrencé en Europe, les autres pays producteurs proposant des coûts inférieurs. Dans ces conditions, comment afficher un tel optimisme ?

M. François Lureau a répondu que les prévisions de livraisons pour 2006 seraient globalement respectées. Disposer d'hélicoptères ou d'avions de transport logistique est impératif mais ce choix capacitaire dépend des moyens financiers : à volume financier donné, il faut donc procéder à des arbitrages. En ce qui concerne le NH 90, l'échelonnement en douze commandes en 2007 et vingt-deux en 2008 a été décidé pour des strictes raisons de technique financière. Mais cela ne change rien aux conditions financières du contrat qui demeure basé sur un total de trente-quatre appareils, ni à la date de livraison, prévue pour 2011.

Le président Guy Teissier a indiqué que M. Louis Gallois, devant la commission, n'avait pas tenu exactement le même langage : d'après lui, il semblerait que les conditions financières dépendent du nombre en commandes.

M. François Lureau a répondu que la négociation était basée sur le prix de trente-quatre commandes et que trente-quatre appareils seraient achetés. En vertu du code des marchés publics, l'État a certes toujours le droit d'arrêter un contrat, aussi ferme soit-il, mais les négociations avec l'industriel s'en trouveraient compliquées et l'Etat se pénaliserait lui-même au plan financier.

Après avoir observé, qu'avec la LOLF et la constitution du programme 144, le suivi de l'effort d'exportation pouvait être beaucoup mieux apprécié, **M. Yves Fromion** a posé les questions suivantes :

- Est-il possible de mettre en cohérence les méthodes de la recherche prospective française avec la pratique de l'Agence européenne de défense (AED), particulièrement en ce qui concerne la procédure *long term vision* (LTV) utilisée par celle-ci ?

- Les projets de drones ne semblent pas avancer harmonieusement. Qu'en pense la DGA ?

- En projection, un risque de décalage existe entre les difficultés d'emploi du Leclerc et les besoins réels. Dans la mesure où la doctrine française consiste à escorter les transports de troupes, il sera difficile de les accompagner avec des porteurs d'armes suffisamment puissants. Par conséquent, ne conviendrait-il pas d'accélérer la recherche et la programmation sur le blindé à roue destiné à remplacer l'AMX 10 RC, aujourd'hui vétuste ?

- Maintenant que GIAT Industries s'est redressée, comment faire en sorte de conforter sa situation ? Particulièrement, au sujet de GIAT Luchaire, les commandes de munition prévues dans le plan d'entreprise seront-elles honorées ?

M. François Lureau lui a apporté les réponses suivantes :

- Les commandes de munitions seront honorées.

- L'avenir de GIAT Industries, ou, plus précisément, Nexter, se situe dans des partenariats internationaux, de préférence européens. Il revient à la direction de cette entreprise de les activer, en particulier avec les sociétés allemandes et italiennes compétentes.

- Le travail de *long term vision* effectué par l'AED, qui est proche du plan prospectif à 30 ans, constitue une bonne base, qui doit être développée en association avec l'état-major de l'Union européenne.

- Trois programmes de drones sont en cours. Premièrement, le système de drone tactique intérimaire (SDTI), après quelques vicissitudes, tend à s'améliorer, en dépit de la complexité des problèmes logistiques. Deuxièmement, le système intérimaire de drone MALE (SIDM) a rencontré des difficultés techniques sérieuses, désormais résolues comme en attestent les essais en vol en cours à la DGA, et doit être livré au centre d'expérimentation de l'armée de l'air de Mont-de-Marsan début 2007. Restera ensuite à construire un programme européen de drones de moyenne altitude longue endurance (MALE), avec l'Allemagne et l'Espagne. Troisièmement, le drone de renseignement au contact (DRAC), version plus légère, est en cours de développement et devrait être livré en 2007.

- Le programme de rénovation des 256 AMX 10 RC a pris du retard. Le besoin se fait sentir, en France comme en Grande-Bretagne, d'un engin blindé moyen, moins lourd que le Leclerc tout en étant doté d'une puissance de feu raisonnable. Les Britanniques ont retenu le concept de *Future Rapid Effect System* (FRES), combinaison de plusieurs solutions. La France devra adopter la même approche, en coopération européenne – l'Agence européenne de défense a commencé à se pencher sur le sujet, constatant que vingt-trois programmes similaires étaient conduits simultanément sur le continent.

M. Michel Voisin a déploré que les petits fabricants, dans les domaines de l'armement et de la sécurité civile, se heurtent à des difficultés considérables liées aux procédures d'autorisation d'exportation. Contraints à passer par la DAS, la DGA et la cellule entreprises du ministère de la défense, ils manquent de nombreux contrats, très souvent pour des problèmes de composants.

M. Joël Hart a fait part de son inquiétude à propos du NH 90. Comment assurer la continuité avec les Cougar et les Puma ? Sur tous les théâtres d'opération où la France intervient, l'hélicoptère est le maître du terrain. Le ministère prend-il les observations des élus à ce propos ? Les engagements relatifs au deuxième

porte-avions, aux FREMM ou aux Rafale impliqueront des investissements considérables et les équipements plus classiques de l'armée de terre risquent d'en pâtir.

M. François Lureau a répété que la commande de trente-quatre appareils NH90 serait respectée. En attendant, les Cougar seront rénovés. Sans doute serait-il préférable de produire davantage et plus tôt mais l'aspect financier doit être pris en considération, de même que la capacité de production des industriels, qui prétendent parfois pouvoir produire plus qu'ils n'en ont vraiment la capacité. Quoi qu'il en soit, les hélicoptères ne sont pas sacrifiés au profit d'autres priorités.

La DGA s'efforce de faciliter les choses pour les PME. Le portail Internet Ixarm contient ainsi des fonctionnalités spécifiques pour elles. Pour ce qui relève du contrôle des exportations, la DGA veille, lorsqu'elle a une appréciation technique à apporter, à traiter les dossiers rapidement. Mais ce n'est pas parce qu'une entreprise est petite que ses technologies sensibles peuvent échapper au contrôle du gouvernement ou à la loi. Il serait sans doute souhaitable de mettre en application les recommandations contenues dans le rapport de M. Yves Fromion, qui tendent à la simplification des procédures.

M. Jean Lemièrre s'est enquis des modalités du contrat relatif au programme Barracuda. Il a fait état de rumeurs, probablement infondées, circulant sur le site de production selon lesquelles six sous-marins seraient commandés pour le prix de cinq, ou encore qu'un seul serait finalement commandé.

M. Hugues Martin s'est interrogé sur les potentialités de vente à l'exportation du Leclerc, formidable char de combat, maintenant visible sur le terrain, au Liban.

M. François Lureau a indiqué que la DGA avait négocié une commande de six Barracuda avec l'industriel. Toutefois, les ressources ne permettant pas d'engager la somme nécessaire pour les six dès 2006, les commandes seront échelonnées. Elles permettront la mise en service du premier sous-marin en 2016, les livraisons suivantes devant intervenir au rythme d'un sous-marin tous les deux ans.

M. Laurent Giovachini, adjoint du délégué général, a précisé que le coût total du programme atteignait un peu moins de 8 milliards d'euros, avec une première tranche de 1,4 milliard – 1,1 milliard pour DCN et 300 millions pour Technicatome, filiale d'AREVA, correspondant au développement et à la réalisation du premier sous-marin. La décision de lancement du programme est actuellement soumise à Mme la ministre de la défense, elle constitue naturellement un préalable pour la notification du contrat d'ici la fin de l'année.

M. François Lureau a ajouté que la projection de chars Leclerc au Liban avait incontestablement impressionné. Dans les contextes menaçants actuels, existe-t-il une place pour des chars lourds ? Il faut attendre de voir ce qui se passe sur des théâtres comme le Liban, l'Afghanistan ou l'Irak pour mesurer l'intérêt respectif des différents matériels. L'orientation est cependant plutôt tournée vers les matériels de vingt à quarante tonnes, avec des configurations variées, pour le transport et la reconnaissance.

Après s'être réjoui du contrat passé pour les sous-marins nucléaires d'attaque (SNA), **M. Jean Michel** a relevé que le budget du programme 146 souffrait de la régulation financière. La LPM ne risque-t-elle pas d'être respectée formellement en ce qui concerne les inscriptions budgétaires initiales mais de prendre des années de retard compte tenu des reports de charges et de crédits ? Il a par ailleurs souhaité obtenir des éclaircissements sur le dossier du deuxième porte-avions.

M. François Lureau a garanti que la loi de programmation militaire était respectée et qu'un accord avait été trouvé sur la façon de résorber les reports de crédit jusqu'à l'horizon 2006-2007. Les reports de charges et de crédits doivent baisser et ils baisseront, atteignant probablement un peu plus d'1,2 milliard d'euros, avec une répartition par programme liée à des considérations techniques. Le programme 146 est équilibré, ce qui prouve que les ressources continuent d'être mises à disposition.

Il a précisé que la conception préliminaire du deuxième porte-avions était pratiquement acquise, tant en Grande-Bretagne qu'en France, et que le programme entrait dans une phase d'évaluations financières. Le dossier sera présenté aux ministres français et britannique fin 2006, et la décision de lancement effective de l'opération pourra être prise début 2007, 700 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) étant inscrits au projet de budget.

*

* *

Mercredi 25 octobre 2006
Présidence de M. Guy Teissier, président

Audition de M. Jean de Ponton d'Amécourt, directeur des affaires stratégiques, sur le projet de loi de finances pour 2007

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Jean de Ponton d'Amécourt, directeur des affaires stratégiques du ministère de la défense** sur le projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341).

M. Jean de Ponton d'Amécourt a indiqué que le moment était venu de faire le point après une année presque complète d'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il a rappelé que son audition par la commission le 1^{er} février 2006 avait été l'occasion d'exposer l'organisation et les modalités de gestion du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », en soulignant que le succès du dialogue de gestion, point critique de l'opération, ne dépendait pas seulement de la pertinence des modalités retenues, mais également de l'évolution des crédits.

Le programme 144 sera proche de l'équilibre en fin de gestion 2006, comme en témoignent les chiffres arrêtés au 30 septembre dernier. Pour ce qui est du titre 2, l'exercice devrait se terminer avec un solde positif de 67 millions d'euros, dont près de 60 millions d'euros résultent d'un excédent de dotation au compte d'affectation spéciale « Pensions ». L'excédent des rémunérations – 7 millions d'euros – est faible et dû à un niveau d'emplois pourvus, en moyenne pendant l'exercice, inférieur au volume des emplois financés en raison notamment d'un recrutement plus lent que prévu dans certaines spécialités du renseignement, particulièrement à la DGSE. Ce solde de gestion provisoire est susceptible d'évoluer à l'issue des travaux actuellement menés pour identifier les erreurs de construction budgétaire ou d'imputation des dépenses de personnel. L'année 2006 ayant permis de prendre la mesure des erreurs de construction commises au moment du passage à la LOLF, l'exercice 2007 devrait s'engager sur des bases clarifiées.

S'agissant des autres titres, le solde de gestion du programme en crédits de paiement devrait être négatif de l'ordre de 30 millions d'euros. Le plafonnement des engagements fin 2006, le décret d'avance destiné à financer les opérations extérieures et l'application par le ministère des finances de normes de dépenses ont notamment conduit à reporter en 2007 16 millions d'euros d'autorisations d'engagement prévues sur les études amont, ce qui détériore quelque peu le solde de gestion. Toutefois, cette mesure assurera un niveau de 700 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour ces études en 2007, comme le ministre s'y est engagé.

Le programme 144 représente 3,48 %, contre 3,50 % en 2006, du budget total de la défense, et 4,6 % des crédits de paiements, contre 4,5 % en 2006, du budget de la mission défense. Autrement dit, son poids relatif reste tout à fait stable.

La recherche d'une égalité globale entre autorisations d'engagement et crédits de paiement a conduit à une diminution des autorisations d'engagement de 5,2 % pour le programme 144. Cette réduction assez sensible traduit la recherche d'un meilleur équilibre de gestion tout en préservant les grands objectifs fixés par la ministre de la défense, notamment en ce qui concerne les études amont. Dans la même logique, les crédits de paiement progressent de 1,3 % s'agissant du programme 144.

En ce qui concerne les effectifs et la masse salariale, ce programme représente 2,9 % des crédits pour dépenses de personnels accordés à l'ensemble de la mission défense en 2007, soit une réduction de 0,3 % par rapport à 2006, et 2,8 % des emplois exprimés en équivalent temps plein travaillé, sans variation en proportion par rapport à 2006. L'augmentation entre 2006 et 2007 des emplois du programme – plus 110 – traduit notamment la priorité accordée à l'augmentation de l'efficacité des services de renseignement.

La très légère réduction de la masse salariale est le résultat d'une alchimie complexe entre transferts d'effectifs, augmentation ou réduction selon les services et ajustements des crédits visant à alimenter le compte d'affectation spéciale « Pensions », dont la dotation avait été surévaluée en 2006. Elle n'est pas significative d'une réduction des efforts consentis pour le programme, comme en témoigne la progression de 2,1 % des rémunérations d'activité.

Globalement, les ressources affectées au programme devraient permettre à toutes ses composantes de remplir leur mission tout en prenant leur part de l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

M. Jean de Ponton d'Amécourt a ensuite détaillé les principales évolutions pour chacune des actions du programme 144.

S'agissant de l'action 1 « Analyse stratégique », la réduction des crédits consacrés aux études politico-militaires et sociales (EPMES) découle directement de la recherche de l'égalité entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. L'amélioration sensible de la sélection des thèmes d'étude et l'attention portée à la qualité des intervenants, grâce à la mise en place d'un comité scientifique composé notamment de personnalités reconnues dans le monde universitaire, devraient se traduire par une amélioration des résultats obtenus et permettre de répondre avec une bonne réactivité aux besoins des services, essentiellement dictés par l'actualité des relations internationales. Une centaine d'EPMES devrait être commandée en 2007.

Pour l'action 2 « Prospective des systèmes de forces », la réduction sensible – 8 millions d'euros sur un total 2006 de l'ordre de 20 millions d'euros – des autorisations d'engagement au titre des études opérationnelles et technico-opérationnelles sera compensée par un niveau de reports équivalents de crédits de 2006, qui devrait permettre le maintien de l'effort dans ce domaine. Une attention particulière sera apportée à une meilleure efficacité dans l'utilisation de ces crédits en 2007.

En ce qui concerne l'action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France », les moyens consacrés aux deux services de renseignement sont stables, hormis une légère réduction des autorisations d'engagement de la DGSE, en phase avec l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM). En termes d'effectifs, cette action est la seule à enregistrer une progression, la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) gagnant 61 postes militaires et trois de personnels civils alors que la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) bénéficie d'un transfert de 47 postes du programme 178, ainsi que des moyens nécessaires à la création de 52 postes de personnels civils. Cette progression traduit l'importance accordée par le ministère et par le gouvernement à ces acteurs essentiels de la sécurité du pays.

L'action 4 « Maintien des capacités technologiques et industrielles », qui représente à elle seule près de 80 % des crédits du programme hors titre 2, concentre les évolutions les plus importantes. La diminution des autorisations d'engagement (- 91 millions d'euros) résulte principalement du plafonnement des autorisations d'engagement de la LPM (- 56 millions d'euros) portant notamment sur les études amont. En sens inverse, le volume des crédits de paiement augmente de plus de 43 millions d'euros du fait de la croissance de plus de 36 millions d'euros des crédits d'études amont. Ce plafonnement, qui permet en fait d'améliorer la « soutenabilité » des engagements pour les années futures, conduit à un montant d'autorisations d'engagement de 693 millions d'euros pour les études amont en 2007, conforme, si l'on y inclut les reports de crédits, à l'objectif de 700 millions d'euros annoncé par le ministre. Le montant des crédits consacrés en 2007 au paiement des études amont atteindra 638 millions d'euros, dont 15 millions d'euros affectés au développement des pôles de compétitivité, ce qui répond à l'ambition de porter le montant des crédits de paiement des études amont à 700 millions d'euros en 2008.

Les autorisations d'engagement comme les crédits de paiements connaissent, entre 2006 et 2007, des variations très différentes d'une catégorie d'études amont à l'autre, qui résultent de deux phénomènes : tout d'abord la surestimation dans le passé du montant d'autorisations d'engagement, que le projet de loi de finances réajuste au strict contenu des projets dont la notification est très probable ; ensuite, la grande sensibilité des études amont, particulièrement celles de la catégorie « espace », à la politique des démonstrateurs, dont les prises de commande se font nécessairement par à-coups. C'est ainsi que les études « espace » connaissent une chute de 35,8 % des autorisations d'engagement, mais une progression de 13,4 % des crédits de paiement, les études nucléaires, en sens inverse, une hausse de 21,9 % des autorisations d'engagement et une baisse de 8,9 % en crédits de paiement, et les études classiques des mouvements de respectivement - 8,8 % et + 6,4 %.

Les actions 5 « Soutien aux exportations » et 6 « Diplomatie de défense » ne connaissent que des évolutions marginales qui résultent pour l'essentiel d'ajustements techniques et de réaménagements de périmètre, tels que le transfert de seize postes permanents à l'étranger vers le programme 178 au titre des nouveaux postes attribués à la France dans les états-majors de l'OTAN et de l'Union européenne.

M. Jean de Ponton d'Amécourt a estimé que le programme 144 disposera en 2007 des moyens nécessaires à la réalisation de ses objectifs.

Il a souligné que la principale caractéristique du programme est de ne pas disposer aujourd'hui d'une véritable stratégie propre, mais plutôt d'un regroupement des stratégies particulières de chacune des actions. Un groupe de travail a été chargé d'élaborer une stratégie d'ensemble, qui sera présentée lors du budget de 2008.

Voulu par le ministre de la défense, le programme 144 existe avec ses spécificités. Comme tous les programmes LOLF, il comprend les crédits budgétaires attribués à une politique publique identifiée et justifie à ce titre un management d'ordre politique – fixation d'orientations, d'objectifs et planification – pour encadrer les choix budgétaires ou de gestion. Mais la mise en place d'un tel management, nécessairement progressive, se heurte à plusieurs contraintes.

La première tient à la particularité de certains budgets opérationnels de programme (BOP) et notamment ceux des services de renseignement, qui limitent le degré d'intervention possible du responsable de programme. Plus généralement, il faut plusieurs années pour inscrire dans les pratiques et dans les textes les changements induits par les décisions prises sur le périmètre des programmes et sur l'attribution de leur responsabilité.

La deuxième contrainte est liée à la priorité donnée au processus budgétaire durant cette phase d'appréhension de nouveaux mécanismes. La construction budgétaire comme la gestion mobilisent tout au long de l'année, et de façon très lourde, l'équipe de programme et les responsables financiers des services dans une logique de réactivité aux demandes transmises par la direction des affaires financières (DAF). Dans ce contexte, il est encore difficile de donner au management stratégique du responsable de programme sa pleine mesure.

Une réflexion a été lancée dans le cadre du forum des responsables de programme organisé par le ministère des finances, avec un double objectif : donner au responsable de programme les moyens d'exercer la plénitude de ses attributions, notamment pour répartir effectivement les crédits et les emplois entre ses BOP, mais également clarifier les responsabilités et les relations vis-à-vis des instances de régulation transversales, directions financières et directions des ressources humaines, qui dans chaque ministère tiennent encore fortement les rênes du pouvoir. Cette réflexion prend tout son sens dans le cas d'un programme qui regroupe des acteurs qui ne sont pas situés dans la chaîne hiérarchique du responsable de programme.

À ce stade, deux scénarios ont été envisagés par le ministère : ou bien une définition juridique générique des compétences principales du responsable de programme par décret et la désignation de ceux-ci par un arrêté, ou bien une définition juridique détaillée adaptée à chaque ministère par décret et l'adaptation correspondante des décrets et arrêtés d'organisation.

Une troisième voie a également été évoquée, qui a la préférence des pragmatiques : elle consisterait à désigner plus simplement les responsables de programme par une circulaire ministérielle qui comprendrait notamment la définition précise de leurs attributions essentielles. Cette solution aurait le mérite de la souplesse et garantirait la mise en œuvre rapide des évolutions nécessaires.

D'ores et déjà, le rappel par la lettre de mission du ministre des attributions du DAS en matière de prospective, et de leur lien avec la responsabilité du programme 144, a aidé à la clarification au sein même du ministère. Elle a permis au directeur chargé des affaires stratégiques (DAS) d'orienter son action de responsable de programme durant l'année 2006 dans deux directions :

- le lancement d'un plan d'action "prospective" visant au renforcement de la cohérence globale des différentes prospectives dans le ministère (géopolitique, stratégique, technologique, opérationnelle). Un comité de cohérence de la prospective a été créé et réunit, sous la présidence du DAS, la délégation générale pour l'armement (DGA), l'état-major des armées (EMA) et le secrétariat général pour l'administration (SGA). Ce comité, destiné à proposer au ministre les orientations majeures de prospective pour l'année, tiendra sa première réunion au début du mois de novembre ;

- la recherche d'une plus grande implication du responsable de programme dans les processus d'orientation et de management des études technologiques et des études opérationnelles. La nouvelle instruction ministérielle relative aux études amont, en cours d'élaboration, devrait consacrer ce rôle nouveau.

M. Jean de Ponton d'Amécourt a conclu sa présentation en soulignant la qualité du travail accompli par l'équipe de la DAS chargée de l'assister dans le pilotage du programme. Créée de toutes pièces lors de la mise en place de la LOLF, elle ne compte que quatre personnes et dispose de moyens encore trop limités. Quand bien même la mise en œuvre de la LOLF n'en est qu'à ses débuts, il est nécessaire d'accroître ces moyens pour donner sa pleine efficacité à l'action du responsable de programme 144.

Le président Guy Teissier, sortant du cadre strictement budgétaire, a souhaité obtenir des précisions sur la situation au Liban, où le surdimensionnement des forces devient tel que l'on en arrive à compter, dans le sud, un militaire, soldat de la FINUL ou de l'armée libanaise, pour quatre Libanais. S'agissant de la Côte d'Ivoire, la France soutient à juste titre l'action du Premier ministre, mais quelles sont les perspectives de sortie de crise ? Il s'est également intéressé à l'évolution du réseau des attachés de défense français, l'un des plus importants du monde, mais qui a souvent été critiqué. Les efforts de la politique de rajeunissement des cadres et de revalorisation de cette fonction se font-ils sentir ?

M. Jean Michel a souhaité que soit également abordée la question de la situation en Afghanistan.

M. Jean de Ponton d'Amécourt a confirmé que l'effort de revalorisation considérable accompli tant sur le plan de la qualité des attachés de défense que sur celui de leurs perspectives de carrière a porté ses fruits au regard de la situation prévalant il y a une vingtaine d'années. On trouve désormais en poste d'excellents éléments et notamment des linguistes très spécialisés, ce qui témoigne des capacités d'adaptation du ministère de la défense. Dans le même temps, les carrières offertes à ces officiers de grande qualité se sont améliorées : ainsi le général qui jusqu'à présent exerçait les fonctions d'attaché de défense aux États-Unis vient d'être nommé à un poste opérationnel important à l'OTAN.

On peut s'interroger sur l'évolution très inquiétante de la situation en Afghanistan Avec 35 000 hommes, l'OTAN y joue un rôle prépondérant alors que les problèmes qui s'y posent n'ont plus rien à voir avec la confrontation massive à laquelle cette alliance se préparait du temps de la guerre froide. Si les interventions proprement militaires sont tout à fait de la compétence des armées modernes – les Américains et leurs alliés de l'OTAN ont de ce point de vue fait un travail remarquable –, les opérations de stabilisation qui suivent sont beaucoup plus compliquées : il faut notamment consolider le gouvernement, établir un État de droit, faire disparaître le trafic de drogue et mettre en place des cultures de substitution. Le gouvernement français, fidèle à une doctrine constante et contre l'avis de nombre de ses alliés, a toujours soutenu que cette mission devait relever non pas de l'OTAN mais des Nations unies, voire de l'Union européenne en soutien des Nations unies. Or ces dernières ne semblent pas la considérer comme prioritaire et l'abandonnent à l'OTAN, dont la vocation première n'est ni le développement économique ni la lutte contre la drogue. Au surplus, l'Alliance ne dispose que de 35 000 hommes sur place alors qu'elle en avait aligné un moment 70 000 au Kosovo, où le nombre d'habitants comme la superficie sont sans commune mesure... Rien d'étonnant à ce que la situation en Afghanistan reste difficile.

La Côte d'Ivoire est un sujet tout aussi délicat. La France y compte quatre mille hommes et la complexité extrême de la situation politique tient d'abord au fait que les leaders de ce pays ne souhaitent pas vraiment trouver une solution politique à une crise somme toute confortable pour eux en ce qu'elle leur a permis de se constituer des zones d'influence dont ils tirent pouvoir et revenus. La stabilisation étant réalisée, la France s'attache à faciliter une évolution vers une solution politique, qui passe par des élections. On notera, en Afrique comme ailleurs, que les opérations de stabilisation réussies, comme au Sierra Leone ou au Liberia, par exemple, ont toujours combiné une action de l'ONU, qui devrait en la circonstance être plus active, et celle d'un pays en appui. La France peut incontestablement jouer ce rôle en Côte d'Ivoire, sans oublier évidemment l'Union Africaine. Au Tchad comme au Darfour, la situation est également très tendue.

Face à ce monde nouveau, tous les pays occidentaux sont au maximum de l'emploi de leurs forces et jamais les Nations unies n'ont eu autant d'hommes dans des opérations extérieures. On voit mal comment la communauté internationale pourra encore longtemps faire l'économie d'une réflexion et laisser se développer des États de non-droit comme en Éthiopie, en Somalie ou en Afghanistan.

S'agissant du Liban, la France a exigé et obtenu la mise en place d'une cellule stratégique auprès du secrétaire général et du secrétaire adjoint chargé du département des opérations de maintien de la paix (DOMP), ce qui facilite grandement la conduite des opérations. Elle a également obtenu un mandat robuste permettant de disposer d'équipements puissants et d'éviter aux troupes les situations embarrassantes. Mais il faut également compter avec la réalité du terrain et l'exiguïté d'un théâtre où, en plus des 15 000 soldats libanais, seront bientôt déployés près de 7 000 hommes de la FINUL. Il est donc légitime de s'interroger sur la nécessité d'envoyer la totalité du contingent français annoncé, mais cela suppose une concertation préalable avec les Nations unies et nos partenaires pour ne pas être accusé de trahir les engagements pris.

M. Yves Fromion a déclaré que l'inscription des 700 millions d'euros pour les études amont était un bon résultat. Toutefois, l'exécution de la loi de programmation militaire avait débuté avec des crédits bien en

dessous du point moyen fixé pour ces derniers sur la durée de la loi, soit 640 millions d'euros. Cette étape permettra de se fixer des niveaux beaucoup plus ambitieux dans la prochaine loi de programmation : l'objectif de 1 milliard d'euros pour la recherche de défense n'est plus hors d'atteinte. Quant aux exportations de défense, au-delà de leur intérêt en termes d'activité économique et de soutien de l'emploi, elles constituent le moyen d'assurer l'avenir des industries de défense et la capacité à équiper les forces françaises. Or la gestion des procédures d'exportation pose des difficultés, dont le ministre a pris conscience. Un groupe de travail a été mis en place sous la responsabilité du secrétariat général de la défense nationale (SGDN), associant la DAS, qui reste le point d'entrée de toutes les demandes présentées par les industriels à la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). Quel est l'état des réflexions sur les moyens de sortir d'une situation proprement ubuesque, avec 700 dossiers très divers à examiner chaque mois, allant des équipements les plus simples aux plus sophistiqués ? Les délais de réponse aux industriels sont parfois très longs et compliquent la situation de certaines PME qui ne peuvent de ce fait prospecter le marché international dans de bonnes conditions.

Si le dispositif français de renseignement a bénéficié d'efforts supplémentaires, la DGSE peine à recruter des spécialistes. Les Britanniques ont deux fois plus d'agents de renseignement que les Français et même les Allemands ont des effectifs nettement supérieurs. Quels que soient par ailleurs les efforts réalisés dans le domaine technique – sachant que les Anglais font bien davantage –, personne ne peut croire que la France pourra garder des capacités et des compétences suffisantes en matière de renseignement si elle ne se résout pas à passer à la vitesse supérieure. La qualité des personnels ne peut être une raison de se satisfaire d'une situation inquiétante à terme.

Enfin, le DAS étant responsable de la préparation de l'avenir, M. Yves Fromion a demandé comment était conduit le travail d'élaboration de la prochaine loi de programmation militaire au sein du ministère de la défense.

M. Jean de Ponton d'Amécourt a souhaité tempérer les critiques sur le dispositif de soutien à l'exportation : la CIEEMG n'a rien d'une administration tatillonne qui s'ingénierait à mettre des bâtons dans les roues des entreprises. La France reste le troisième exportateur d'armes du monde et ces ventes sont absolument vitales pour son industrie de défense et, partant, pour son autonomie, sans parler des retombées économiques et technologiques. Il reste qu'un contrôle très strict, et reconnu comme tel par nos alliés, est nécessaire et constitue un véritable atout dans les discussions multilatérales sur le contrôle des technologies sensibles, où chaque partenaire est enclin à examiner comment se comporte son concurrent.

M. Yves Fromion a fait observer que les alliés de la France étaient prompts à dénoncer le moindre défaut de son dispositif alors que leurs procédures sont beaucoup plus critiquables.

M. Jean de Ponton d'Amécourt n'en a pas moins maintenu qu'il était essentiel pour la France de préserver un contrôle très sérieux. Incontestablement la sous-direction du contrôle des transferts sensibles, bien que disposant d'équipes de bonne qualité, nécessitait une remise à niveau de son management.

À l'issue d'un audit, deux actions majeures ont été mises en place, dont la première est constituée par le programme de circulation de l'information sécurisée entre cette sous-direction, la DGA, les industriels et les participants à la CIEEMG – SGDN, affaires étrangères, douanes, etc. – de façon à informatiser les procédures. Grâce au soutien du directeur de cabinet du ministre, la mise en œuvre de ce programme a fait plus de progrès en un an que durant les dix années précédentes et il devrait être pleinement opérationnel au printemps prochain. L'un des drames de l'administration réside dans le lancement des programmes informatiques qui ne bénéficient d'aucun suivi. Or il s'agit d'opérations généralement très lourdes et qui exigent une adaptation de l'organisation de l'administration au service informatique, et non l'inverse.

Deuxièmement, les relations de la sous-direction avec l'extérieur ont fait l'objet d'un travail de cartographie et de réorganisation qui débouchera sur une simplification et une informatisation des procédures, avec un personnel mieux qualifié, mais également et surtout, sur une certification ISO 9001 par laquelle la sous-direction s'engagera sur la qualité du service rendu à ses « clients », administrations extérieures, services ministériels concernés et industriels. Enfin, la DGA et la DAS ont décidé la création d'un sas d'accès informatique conjoint se substituant à l'information papier, mais également d'un bureau de relations auprès duquel il sera possible de dénoncer des situations effectivement anormales. S'il peut arriver qu'une procédure en CIEEMG soit bloquée pour une raison parfaitement légitime, il n'est pas acceptable qu'une PME n'en sache rien alors même que son plan de charge en dépend. Or, en l'état actuel des choses, les textes

réglementaires, la pratique et l'organisation même des services ne permettent pas de remédier à cet état de choses. Ces points, soulevés à juste titre dans le rapport sur les exportations d'armement remis au Premier ministre, trouveront rapidement une réponse positive.

S'agissant du renseignement, la priorité donnée au renforcement des moyens de la DGSE se traduit dans l'application de la loi de programmation cette année. Toutefois la DGSE reste un univers volontairement maintenu dans son opacité, et son intégration dans le programme 144 est quelque peu artificielle – ce qui n'est pas le cas de la DPSD.

Il est encore trop tôt pour parler de la prochaine loi de programmation militaire. Certes, un travail préliminaire est déjà en cours au sein de la DGA, des états-majors et de la DAS, mais il est difficile de se lancer dans une véritable élaboration d'un projet avant le résultat des échéances électorales.

M. François Huwart, rappelant que l'un des objectifs du programme 144 était de contribuer au maintien de capacités industrielles et technologiques cohérentes, a souhaité savoir comment cet objectif pouvait être atteint au travers du soutien et du développement des industries de défense françaises alors que, dans le même temps, la part des investissements et des financements croisés ne cesse de croître.

M. Jean de Ponton d'Amécourt a expliqué que là se situait précisément l'axe principal de l'action stratégique de la DAS au sein du programme 144. Les capacités futures, et les capacités industrielles qui les soutiennent, relèvent de la responsabilité de partenaires très divers, à commencer par la DGA au travers des études amont. Celles-ci voient nombre de personnes se pencher sur leur berceau : industriels, ingénieurs, services de la DGA, tous avec leur vision propre. Le pouvoir politique, le ministre et son cabinet les suivent avec attention, tout comme les états-majors dans la mesure où en découlera leur capacité à répondre aux menaces à terme.

Très souvent, le travail de réflexion mené sur ces sujets est entaché d'une certaine subjectivité, chacun se sentant défenseur des efforts déjà engagés : il n'est pas anormal que la DGA, ou l'un de ses services, cherche à garantir la survie de telles capacités industrielles pour ses études, ou que les états-majors aient envie de voir aboutir les systèmes qu'ils ont lancés. C'est le rôle essentiel de la DAS d'essayer de donner une cohérence à cet ensemble. Il faut y associer les industriels en cherchant à connaître leur vision de l'avenir, autrement dit quel type de systèmes futurs ils envisagent – malheureusement, dans la plupart des cas, leur réflexion est décevante et se borne à essayer de vendre leurs programmes existants.

À la question de l'autonomie, la réponse ne peut pas être que nationale ; elle est essentiellement européenne. C'est précisément l'objectif visé par le ministre avec la création de l'agence européenne de défense. Ce projet se heurte pour l'instant à l'opposition d'un acteur majeur : le Royaume-Uni. De réels efforts doivent être consentis pour mieux comprendre les raisons de cette position et pour le convaincre d'en changer. Compte tenu du pragmatisme des Britanniques et de leur habitude à travailler sur la base du consensus, l'objectif n'est pas irréaliste. De ce point de vue, on peut noter que le programme de porte-avions semble plutôt bien se porter alors qu'ils n'étaient pas du tout favorables à une coopération à l'origine. Atteindre le même type de résultat pour le rôle et le budget de l'agence européenne de défense constitue une des conditions majeures de l'autonomie européenne.

Se pose ensuite toute la question de la relation des industriels de défense avec d'autres acteurs, à commencer par les États-Unis. L'exercice n'est pas impossible, puisque environ 20 % de l'activité de Thalès est réalisée sur le marché américain où, précisément grâce à sa relation avec les Britanniques, il est considéré comme un acteur acceptable. C'est probablement un modèle à suivre, ce qu'EADS s'emploie à faire. Il sera nécessaire de convaincre les Américains de l'intérêt du maintien d'une industrie et d'une technologie de défense en Europe, y compris pour eux-mêmes en termes de coûts d'approvisionnement. La puissance des lobbies des industries de défense au Congrès rend toutefois difficiles à surmonter les obstacles à l'importation.

M. René Galy-Dejean, se souvenant que certains organismes de réflexion stratégique voyaient autrefois leurs études directement financées par le Premier ministre, s'est demandé si dorénavant c'était la DAS qui se chargeait de les orienter, de les prendre en charge et de leur attribuer les subventions nécessaires. En Afghanistan, l'OTAN est présente, mais inadaptée à la situation, alors que l'ONU n'a pas les moyens de régler le problème : la solution pourrait en quelque sorte consister à combiner les atouts des deux organisations, c'est-à-dire à mieux adapter les forces d'intervention à la réalité des missions. Du temps de la *Pax romana*, les légions avaient une vocation tout à la fois militaire et générale, effectuant des travaux de construction, voire

agricoles. La question est de savoir qui réfléchit en France à l'évolution nécessaire de la nature des forces amenées à intervenir sur des théâtres d'opération extérieurs.

Il a relevé qu'en tant que président de la commission de vérification de l'utilisation des fonds spéciaux, il avait pu observer qu'il n'y avait souvent aucune coordination en ambassade entre l'attaché de défense et le responsable de poste de la DGSE. Les deux étant parties prenantes au programme 144, ne serait-il pas possible de faire en sorte qu'ils travaillent en meilleure harmonie ?

Il arrive à la DGSE de souhaiter acquérir un équipement dépassant ses propres capacités budgétaires. À qui présente-t-elle l'opération et dans quelle action celle-ci est-elle financée ?

M. Jean de Ponton d'Amécourt a indiqué que cette dernière question était une illustration de l'opacité de la DGSE, puisque lui-même ne connaissait pas la réponse. Une acquisition de ce genre, pour ce qui est des activités dépendant d'un financement défense, figurerait à l'action 3. La DGSE relève du ministère de la défense et se retrouve dans le programme géré par le directeur de la DAS, mais pour celui-ci, la DGSE reste *terra incognita*.

La question des relations entre les agents de la DGSE et les attachés de défense mérite d'être approfondie. Même entre deux services aussi proches que la DRM et la DGSE, la communication n'est apparemment pas spontanée. Cela dit, cela dépend beaucoup des situations et des ambassades.

Le contre-amiral Anne-François de Saint-Salvy, directeur adjoint de la DAS, a confirmé que dans bien des cas la coopération entre le chef de poste de la DGSE et l'attaché de défense était excellente. Dans d'autres, les relations peuvent être effectivement plus limitées voire inexistantes, soit que le contexte de sécurité ne le justifie pas, soit que la protection des informations et sources des services de renseignement justifie une relative séparation.

M. Jean de Ponton d'Amécourt a précisé que 4 millions d'euros étaient prévus au titre des EPMES en 2007. Dans le passé, seulement 1,5 million d'euros environ dépendaient directement de la DAS ; le reste des études étaient lancées soit par le secrétariat général pour l'administration – études à caractère sociologique, voire historique – soit par la DGA pour tout ce qui touchait à la dimension politico-militaire des problèmes technologiques, soit par les états-majors. La création du comité scientifique vise à établir une réelle cohérence, à éviter les doubles emplois et à s'assurer que les études sont de bonne qualité et réellement remises.

Avant même la prise de fonctions du nouveau DAS, le ministre avait pris la décision de renoncer au système des subventions et de le remplacer par un dispositif d'appel d'offres qui d'ores et déjà a eu deux conséquences. Premièrement, l'argent est dépensé pour les besoins de la défense auprès de sources extérieures d'informations de haute qualité. Deuxièmement, les instituts ont été ainsi conduits à développer au maximum la recherche de ressources autonomes pour assurer leur fonctionnement. Les subventions avaient l'inconvénient d'être rapidement considérées comme un acquis servant finalement à financer plutôt les structures des instituts concernés que leurs recherches, auquel venait s'ajouter une certaine subjectivité dans l'exercice. Le nouveau système a le mérite de l'objectivité, mais l'inconvénient d'une certaine incertitude quant à ses effets sur la recherche universitaire. Des subventions continuent à être versées par le Premier ministre, la quasi-totalité allant à un seul institut, l'institut français des relations internationales (IFRI), dont la situation reste très particulière.

Reprenant enfin la problématique de la *Pax romana* telle que décrite par M. Galy-Dejean, M. Jean de Ponton d'Amécourt a évoqué le rôle de grands officiers républicains tels que Galliéni et Lyautey, tradition naturelle dans les armées mais dont la trace s'est peu à peu perdue. Sans doute serait-il opportun de redécouvrir, non seulement en France, mais aussi dans l'ensemble des pays occidentaux, le sens de cette action civile et militaire. Une réflexion s'impose sur cette problématique difficile, mais essentielle.

*

Mission « Défense » : « Préparation et emploi des forces (forces terrestres) » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Joël Hart**, les crédits de la Mission « Défense » : « Préparation et emploi des forces (forces terrestres) », pour 2007.

M. Joël Hart, rapporteur pour avis, a estimé que le projet de loi de finances pour 2007 apparaissait globalement favorable à l'armée de terre et qu'il s'inscrivait en continuité avec le budget de 2006.

La comparaison entre les crédits alloués en loi de finances initiale pour 2006, et ceux prévus dans le projet de loi de finances pour 2007 pour l'action 2 « Préparation des forces terrestres » du programme 178 « Préparation et emploi des forces », s'avère difficile. Au total, les transferts représentent plus de 306 millions d'euros de crédits de paiement dont 221 millions d'euros au titre 2, et 85 millions d'euros aux titres 3 et 5. L'action 2 du programme 178 ne récapitule qu'une partie des crédits alloués à l'armée de terre. Il s'y ajoute ceux de la section technique de l'armée de terre (STAT) pour 54,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, ceux de l'équipement des forces terrestres pour 1 815 millions d'euros et ceux des infrastructures des forces terrestres pour 300 millions d'euros.

Les effectifs prévus, stabilisés en 2007, correspondent aux besoins de la défense. La masse salariale a été calculée en adéquation avec les effectifs annoncés. Cependant, les moyens de fonctionnement courant subissent une contrainte importante alors que le niveau d'activité ne diminue pas. Le maintien en condition opérationnelle des matériels devrait être meilleur qu'en 2006, mais la modernisation des forces terrestres pourrait devenir difficile avec le report d'une partie de la commande des hélicoptères NH 90. Enfin, les crédits d'infrastructure, gérés par le secrétaire général pour l'administration, sont fortement contraints, pour ce qui concerne les autorisations d'engagement.

La masse salariale prévue pour la préparation des forces terrestres s'élèvera, en 2007, à 7 318 millions d'euros et elle devrait permettre le maintien global des effectifs. Le plan d'amélioration de la condition militaire (PACM) se poursuivra. Avec une dotation de 12,5 millions d'euros, il permettra la revalorisation de l'indemnité pour charges militaires. Le fonds de consolidation de la professionnalisation sera doté de 8,5 millions d'euros. 4 millions d'euros sont par ailleurs prévus pour des revalorisations catégorielles.

Le budget de fonctionnement hors LPM représente 771 millions d'euros de crédits de paiement, à comparer à 813 millions d'euros pour 2006. Les dotations de carburants sont majorées de 4,4 millions d'euros, les crédits des réserves de 1,7 million d'euros et l'indemnité compensatrice des réductions de tarifs accordées pour le transport des militaires, versée à la SNCF de 5,5 millions d'euros. Cependant, la construction du présent projet de loi de finances met en évidence des transferts à divers organismes à hauteur de 8 millions d'euros, non compensés, et des économies de productivité ou structurelles, pour 5 millions d'euros. Il apparaît que le solde global des mesures nouvelles de crédits et des économies aboutit à une perte de 7 millions d'euros sur les moyens de fonctionnement, soit l'équivalent du budget annuel de fonctionnement courant de 5 régiments des forces.

Le rapporteur a ajouté que les crédits de fonctionnement et d'équipement inscrits dans le périmètre de la LPM étaient évalués par l'armée de terre à 903 millions d'euros dont 551 millions d'euros pour l'entretien programmé des matériels, 125 millions d'euros d'entretien programmé des personnels, 86 millions d'euros pour les munitions, 130 millions d'euros pour les fabrications et 11 millions d'euros pour les infrastructures des OPEX. Les dotations d'équipement apparaissent satisfaisantes. Les autorisations d'engagement (929 millions d'euros) sont d'un relativement faible niveau, qui sera compensé par les reports d'autorisations d'engagement en compte à la fin de l'exercice 2006. Le plan d'engagement pourrait ainsi dépasser les 1 050 millions d'euros. Le niveau de crédits de paiement devrait permettre d'assainir financièrement l'entretien programmé du matériel grâce à une contrainte pesant sur les munitions. En définitive, et compte tenu des besoins en autorisations d'engagement au regard des dotations du projet de loi de finances et des reports escomptés des autorisations d'engagement en compte en 2006, le déficit d'autorisations d'engagement sur l'ensemble du ministère est estimé par l'armée de terre à 600 millions d'euros. La réduction à 12 appareils de la commande d'hélicoptères NH 90 passée en 2007 permet une économie d'autorisations d'engagement de l'ordre de 180 millions d'euros sans modification du nombre total d'appareils devant être commandés ni du calendrier de livraison, le premier hélicoptère devant être livré en 2011. D'autres réductions de commandes portent sur des programmes divers de rénovation de véhicules AMX 10 RC et VAB pour un montant global de 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Le montant des crédits de paiement, globalement en phase avec les prévisions de la LPM, permet d'escompter la livraison d'équipements sur plusieurs programmes, en particulier les équipements FELIN et les petits véhicules protégés (PVP).

Quelques difficultés doivent cependant être soulignées. La disponibilité technique opérationnelle (DTO) des matériels de l'armée de terre a connu une lente diminution au cours des dernières années. Le taux global de DTO (OPEX, métropole, outre-mer et étranger) s'élevait à 75 % en 2002, à 73 % en 2004 et 2005. Il est de

71,5 % sur le premier semestre 2006. Comme l'an dernier, cette situation est particulièrement marquée en matière d'aéromobilité. On constate une nette diminution, de 2005 à 2006, du nombre d'heures de vol annuelles allouées par appareil, pour les Gazelle, Puma et Fennec. La diminution est également importante si l'on considère le nombre d'heures allouées à l'ensemble des aéronefs d'un même parc. Dans ce contexte, le renouvellement des moyens de l'ALAT, avec l'arrivée des Tigre et des NH 90, constitue un impératif absolu.

Relatant sa mission en Côte d'Ivoire du 13 au 16 septembre 2006, il a rappelé que les objectifs de l'opération Licorne sont la protection de nos ressortissants et le soutien à l'ONUCI. Il s'y ajoute une action militaire globale ayant pour objet de veiller à l'application des résolutions de l'ONU et à la défense des intérêts de la France.

Les soldats français, à tous les échelons, sont sensibilisés à la nécessité d'adapter l'usage de la force à toute situation, afin d'accomplir les missions demandées avec le minimum de moyens de coercition. Après avoir salué leur professionnalisme et leur sens des responsabilités, il a indiqué que, d'une manière générale, les moyens alloués aux forces françaises en Côte d'Ivoire sont supérieurs à ceux des unités de métropole. Les militaires rencontrés sont globalement satisfaits de leurs équipements et des possibilités de remédier aux difficultés d'approvisionnement. On peut cependant constater des difficultés dans deux domaines, celui de l'équipement individuel des combattants et celui des munitions réelles d'entraînement. Sur le premier point, il est étonnant que les rangers en dotation dans l'armée française soit d'un modèle vieux de plus de trente ans, nonobstant les progrès indéniables accomplis dans le domaine des chaussures de marche. En conséquence, les soldats achètent des chaussures plus élaborées sur leurs propres deniers. Il peut leur arriver également d'acheter à leurs frais des éléments d'habillement comme des treillis. Ces situations sont pour le moins curieuses et il serait donc souhaitable qu'un effort particulier soit fourni en matière d'équipement individuel du combattant. Par ailleurs, il a été également rapporté que les munitions réelles utilisées pour l'entraînement sont en quantité insuffisante, notamment pour les missiles Eryx et Milan (six coups par an) et la mitrailleuse Minimi. Les simulateurs de tir de missiles Milan seraient les bienvenus.

Enfin, M. Joël Hart a jugé nécessaire de rappeler que l'armée de terre fournit 70% à 80 % des troupes et des matériels engagés en OPEX ; que les théâtres d'opérations sont de plus en plus fréquents et de plus en plus diversifiés, exigeant des techniques toujours plus individualisées. Par voie de conséquence, tant nos militaires que nos matériels de l'armée de terre sont mis à lourdes contributions et il devient nécessaire, voire vital, pour la sécurité des hommes et des femmes, d'en tenir davantage compte dans l'équipement et le maintien en condition opérationnelle. Ce qu'il est courant de qualifier de « cannibalisation » sur nos matériels en métropole a ses limites, et il devient urgent d'y apporter une grande attention pour les années futures si la France choisit de s'engager dans le monde comme elle le fait actuellement.

En conclusion, le rapporteur a considéré que, même s'il fallait rester vigilant, en particulier sur la disponibilité de certains matériels qui conditionne directement l'entraînement des forces, le projet de budget pour 2007 respecte une nouvelle fois les dispositions de la loi de programmation militaire et constitue donc un bon budget pour les forces terrestres.

La commission de la défense nationale a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « Préparation et emploi des forces (forces terrestres) », le Président ayant indiqué que la commission donnerait un avis global sur les crédits de la Mission « Défense » après l'examen du dernier rapport budgétaire concerné.

Mission « Défense » : « préparation et emploi des forces (marine) » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Philippe Vitel**, les crédits de la Mission « Défense » : « préparation et emploi des forces (marine) », pour 2007.

M. Philippe Vitel, rapporteur pour avis, a jugé le présent projet de loi de finances satisfaisant pour la marine, puisqu'il lui permet de réaliser ses missions dans de bonnes conditions et de poursuivre le renouvellement de sa flotte. Les crédits qui lui sont alloués se répartissent, pour l'essentiel, dans les programmes « Préparation et emploi des forces », à hauteur de 4,48 milliards d'euros en crédits de paiement, en légère hausse par rapport à 2006, et dans l'action « Equipement des forces », pour 2,194 milliards d'euros.

Au sein de l'action « forces navales » du programme « Préparation et emploi des forces », qui concerne la quasi-totalité des unités de la marine et rassemble 94 % de ses personnels, la masse

salariale connaît une légère diminution, du fait de la baisse des effectifs ; le plafond d'emplois autorisés passe de 50 612 en 2006 à 49 717 en 2007, soit une baisse de 1,7 %, qui n'est toutefois pas préjudiciable à l'accomplissement des missions. Cette évolution est pour partie due à des changements de périmètre, du fait de transferts de personnels vers d'autres actions ou programmes, auxquels s'ajoutent des mesures d'économies et de repyramidage.

Les crédits de fonctionnement courant enregistrent quant à eux une hausse de 3,6 %, imputable dans sa quasi-totalité à l'accroissement de la dotation en produits pétroliers, cette dernière atteignant 92,1 millions d'euros. Pour autant, cette évolution ne sera sans doute pas suffisante pour faire face au renchérissement du prix du pétrole. En 2006, de même qu'en 2005 d'ailleurs, des mesures d'économies sur l'entraînement et les exercices ont été prises, afin de préserver les missions opérationnelles, et l'on peut craindre qu'il en sera de même l'année prochaine, alors qu'actuellement, la marine nationale ne dispose en stock que de l'équivalent de trois mois d'activité.

Parallèlement, les crédits de fonctionnement courant hors carburant sont stables et s'avèrent contraints, d'autant que les contrats d'externalisation réduisent fortement les marges de manœuvre des gestionnaires.

Le rapporteur a noté en revanche la forte hausse – de près de 20 % – des moyens consacrés au maintien en condition opérationnelle (MCO), qui atteignent 1,11 milliard d'euros en crédits de paiement en 2007. Elle permet de répondre à l'accroissement notable des besoins de la marine, du fait de la conjonction de deux opérations de grande ampleur : l'indisponibilité périodique pour entretien et réparations (IPER) du *Charles-de-Gaulle* et l'IPER du sous-marins nucléaire lanceur d'engins *le Téméraire*, actuellement en cours.

Les efforts budgétaires consentis en faveur du MCO depuis 2002, conjugués aux réformes réalisées par le service de soutien de la flotte – avec notamment la passation de contrats pluriannuels – et au changement de statut de DCN, ont permis d'enregistrer des progrès sensibles de la disponibilité des équipements. En 2006, celle-ci atteint 74 % pour les bâtiments de surface, contre 71 % l'année précédente, tandis que la disponibilité des SNA s'est notablement améliorée depuis l'entrée en vigueur des contrats d'entretien globaux passés avec DCN. Néanmoins, la question des rechanges suscite encore quelques difficultés, du fait de contraintes financières, et les prélèvements de pièces, qualifiés aussi de « cannibalisation », généralement mal vécus par les équipages, sont toujours pratiqués, même s'ils sont en diminution. Par ailleurs, la disponibilité des appareils de l'aéronautique navale progresse en 2006, même si elle s'avère relativement limitée, notamment du fait du vieillissement du parc, dont la moyenne d'âge atteint 24 ans.

La marine, comme les autres armées, participe activement à des missions fondamentales pour la protection de notre territoire, en assurant la dissuasion et la sauvegarde maritime, ainsi que pour le rayonnement diplomatique et politique de notre pays, à travers la projection de forces destinées à prévenir ou à gérer des crises. L'opération Baliste, qui a mobilisé pas moins de huit bâtiments et 1 600 marins depuis juillet, en est un exemple particulièrement remarquable. Le bâtiment de projection et de commandement (BPC) *Mistral*, qui effectuait sa première mission opérationnelle, ainsi que le transport de chalands de débarquement (TCD) *Sirocco*, appuyés par une frégate anti-aérienne, ont joué un rôle majeur dans l'évacuation des ressortissants, l'approvisionnement en fret humanitaire et le ravitaillement de la FINUL sur place. A partir de la mi-août, la marine, avec le TCD Foudre, a également assuré le soutien des détachements du génie, venus participer à la reconstruction des infrastructures au Liban. Enfin, depuis début septembre, une frégate est mise à la disposition de la force navale internationale chargée de la surveillance des côtes libanaises, placée sous commandement italien.

La gestion de cette crise s'avère riche de motifs de satisfaction et d'enseignements. Baliste a constitué la première opération interarmées conduite par le centre de commandement des opérations maritimes au niveau opératif HRF (*High Readiness Force*) installé à Toulon et les capacités du

Mistral en matière de commandement ont été confirmées. Il convient également de souligner le rôle déterminant des unités et services de la base de Toulon, qui ont assuré sans faille le soutien de cette mission de grande ampleur.

Cette opération à haute visibilité médiatique et politique ne doit toutefois pas éclipser les autres engagements de la marine, notamment celui du groupe aéronaval dans l'océan Indien, intervenu au printemps dernier, dans le cadre de l'opération Agapanthe 2006. Au mois de mai, les avions du *Charles-de-Gaulle* ont de plus assuré, sur le théâtre afghan, des missions de reconnaissance et d'appui feu au profit de l'ensemble des troupes au sol.

Tout en se prononçant pour l'adoption des dispositions du projet de loi de finances pour 2007 concernant la marine, le rapporteur a souhaité insister sur les quatre enjeux auxquels doit faire face cette dernière pour assurer sa cohérence et conserver ses qualités opérationnelles.

Le premier défi a trait au renouvellement des équipements. Celui-ci est déjà bien engagé, avec l'entrée en service prochaine des BPC *Mistral* et *Tonnerre*, l'arrivée des frégates anti-aériennes *Horizon* et la mise en service des *Rafale* ; parallèlement, huit frégates multimissions (FREMM) ont été commandées en 2005, tandis que la commande de six sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) *Barracuda* doit intervenir avant la fin de l'année. L'année 2007, quant à elle, sera marquée par le lancement du second porte-avions et du missile de croisière naval. Il ne faudrait pas en conclure que la marine est la grande bénéficiaire des efforts d'équipement en faveur de nos armées : ces programmes viennent en effet remplacer des bâtiments hors d'âge, voire déjà retirés du service, ou se justifient par des besoins de moyen-long terme. Les *Barracuda*, dont les livraisons devraient s'échelonner entre 2017 et 2027, viendront ainsi remplacer des *Rubis* qui auront alors plus de 35 ans. De même, on ne peut nier, quand se profile l'IPER de quinze mois du *Charles-de-Gaulle*, le besoin d'un deuxième porte-avions, afin de disposer en permanence de capacités de projection de puissance, dans un contexte international de plus en plus incertain.

Au-delà de ces programmes de grande ampleur, le rapporteur a souhaité évoquer des équipements de taille plus réduite, mais tout aussi indispensables au bon accomplissement par la marine de ses missions : l'aviation de surveillance, alors que le remplacement des Nord 262, vieillissants, n'est pas prévu ; les bâtiments de transport léger (BATRAL), qui jouent un rôle majeur outre-mer et dont la loi de programmation militaire ne prévoit pas le remplacement, et enfin les patrouilleurs, dont le nombre est trop limité. Enfin, il convient de souligner combien sont regrettables les retards du programme d'hélicoptère NH 90, qui doit notamment remplacer les appareils *Super Frelon*, qui ont plus de 35 ans en moyenne.

Le deuxième enjeu est humain, car il touche à la condition des personnels et à leur fidélisation. Depuis plusieurs années, des efforts ont été consentis en faveur de l'allègement ou de la compensation indemnitaire des contraintes, ainsi que de l'amélioration de l'environnement social des marins. Pour autant, il importe de mieux prendre en compte deux des principales préoccupations des personnels : d'une part, le logement, alors que beaucoup éprouvent des difficultés en ce domaine, du fait de l'augmentation très sensible des loyers, notamment à Toulon et en région parisienne ; d'autre part, la garde des enfants en bas âge, question rendue plus prégnante encore par la féminisation de la marine. Des efforts importants sont réalisés en la matière, par des programmes de construction, ainsi que par la réservation de berceaux, mais il est nécessaire d'aller plus loin.

Le troisième enjeu concerne les capacités d'investissement de la marine dans ses infrastructures. Les évolutions auxquelles elle a dû s'adapter, avec le transfert des immobilisations de DCN et la création du SSF, conjuguées au vieillissement de ses infrastructures portuaires, entraînent de substantiels besoins, d'autant que les bases navales doivent se préparer à accueillir de nouveaux bâtiments. Des travaux conséquents sont d'ores et déjà engagés, mais les crédits d'infrastructures ne sont pas toujours à la hauteur des besoins. La rénovation des casernements pâtit d'ailleurs fortement de ces insuffisances, puisqu'elle a enregistré d'importants retards, ce qui n'est pas sans incidence sur le moral des personnels.

Enfin, le dernier enjeu est industriel. Depuis son changement de statut, DCN a considérablement évolué, comme le prouvent ses résultats financiers très favorables, mais aussi le succès des contrats d'entretien globaux, assortis d'objectifs de disponibilité. Le rapprochement entre DCN et Thales, qui devrait intervenir avant la fin de l'année, en prenant la forme d'une entrée du second au capital de la première, doit consolider notre industrie navale et lui permettra de prendre part à des alliances européennes, appelées à intervenir dans un second temps.

M. François Huwart a regretté le manque de visibilité sur l'avenir des moyens de la marine nationale, y compris à court terme, et constaté les incertitudes qui pèsent sur le financement du second porte-avions.

M. Philippe Vitel s'est félicité de l'amélioration de la disponibilité opérationnelle des bâtiments de la marine nationale, qui constituait une des priorités de la législature. Cette amélioration n'a pas porté préjudice au lancement et à la réalisation de programmes majeurs, comme celui des FREMM, des frégates Horizon et des nouveaux SNA Barracuda. La mise à niveau des infrastructures de l'Île longue a également été entreprise afin d'accueillir le nouveau missile M 51.

Il a considéré qu'on ne pouvait faire l'économie de la construction d'un second porte-avions, outil indispensable pour assurer la permanence des capacités opérationnelles de la force d'action navale. Des autorisations d'engagement ont été inscrites au titre de cet équipement, dans la perspective de sa commande, et des études sont en cours, en coopération avec les Britanniques. Un engagement politique et financier a été pris pour la construction du second porte-avions, et son financement dépendra de la future loi de programmation militaire.

M. François Huwart a exprimé la crainte d'un effet d'éviction budgétaire sur les autres programmes navals, compte tenu des besoins de financement du second porte-avions.

M. Jean-Louis Léonard a considéré que l'accomplissement de la mission Baliste au large du Liban avait été une expérience extraordinaire et une démonstration brillante des qualités du BPC *Mistral*, alors que la marine nationale était soumise aux pressions militaires des différentes parties présentes dans la zone. Le *Mistral* est un bâtiment remarquable, mais il manque toutefois de moyens de projection modernes. Ainsi les bateaux projetables, destinés aux liaisons avec la côte, sont hors d'âge, sous-motorisés, de faible contenance, sans rapport avec les capacités d'emport du BPC. Les hélicoptères embarqués sont également très anciens. Il est donc indispensable de donner au *Mistral* de véritables moyens de projection, la dépense supplémentaire occasionnée par ces bateaux de liaison étant au demeurant réduite au regard du coût du programme des BPC.

M. Philippe Vitel a approuvé ces propos, puis a estimé que des pans entiers de l'équipement de la marine nationale méritaient également d'être mis à niveau afin de garder à l'arme navale toute sa cohérence. Il a estimé à ce titre que l'abandon de la construction des deux dernières frégates Horizon au profit des FREMM justifiait que la commande de deux FREMM à vocation anti-aérienne intervienne rapidement. Des patrouilleurs nouveaux seraient également utiles.

M. Charles Cova a demandé si les pratiques de cannibalisation relevées par le rapporteur affectaient les SNA. Par ailleurs, il a jugé urgent de prévoir le remplacement des bâtiments de transport léger (BATRAL) ; à titre d'exemple, le BATRAL *Jacques Cartier*, basé à Nouméa et seul bâtiment sur place à même d'assurer des missions de projection, est extrêmement vétuste. Considérant impérative la construction du second porte-avions, il a observé qu'au-delà des aspects opérationnels évidents plaidant en faveur de son lancement, l'arrêt du programme coûterait fort cher, compte tenu notamment des dépenses d'études déjà engagées.

M. Philippe Vitel a précisé qu'il n'y avait pas de cannibalisation des SNA, qui font l'objet de contrats d'entretien globaux, qui fonctionnent bien. Ces opérations de prélèvement interviennent parfois sur des bâtiments de surface, par exemple pour les moteurs.

La commission de la défense nationale a alors approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « préparation et emploi des forces » : « marine ».

Mission « Défense » : « environnement et prospective de la politique de défense » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Yves Fromion**, les crédits de la Mission « Défense » : « environnement et prospective de la politique de défense », pour 2007.

M. Yves Fromion, rapporteur pour avis, a rappelé que lors de l'examen du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » l'année précédente, il avait opté pour un optimisme raisonné en estimant que, malgré l'extrême diversité des actions le composant, ce nouvel ensemble pourrait constituer un apport. Or, les premiers enseignements de 2006 montrent que la « plus-value » attendue de l'assemblage retenu en termes de gestion tarde à se manifester. Cette situation n'est cependant pas si préoccupante, dans la mesure où chacune des actions formant le programme semble pouvoir se dérouler sans subir d'entraves particulières, d'une part, et où le projet de loi de finances prend bien en compte la priorité que constitue la préparation de l'avenir, d'autre part.

L'action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » retrace les crédits de deux des services de renseignement dépendant du ministère de la défense : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction de la protection de la sécurité de la défense (DPSD). Les moyens de la direction du renseignement militaire (DRM) sont pour leur part récapitulés au sein du programme 178. Cette dispersion de la présentation budgétaire ne signifie pas pour autant que les différents services ne coordonnent pas leurs activités. Dans le domaine du renseignement d'origine technique, la DGSE et la DRM se sont engagées dans une politique de rationalisation et de mutualisation des ressources, avec notamment la création d'un centre d'interception commun. Les crédits de paiement de l'action 3 sont pratiquement stabilisés et la masse salariale de la DGSE augmente de 2,7 millions d'euros. Pour la DPSD, le niveau des crédits de personnel permet de faire passer les effectifs réalisés de 1 321 à 1 381,5 équivalents temps plein. La DGSE vient de se doter d'une direction des ressources humaines, cette réforme ayant pour objectif de disposer d'une vision globale de ces ressources, afin de faire face aux défis de recrutements très pointus et de la gestion des carrières. Les crédits d'investissement de la DGSE progressent peu, toutefois la part consacrée aux infrastructures se réduit sous l'effet de l'achèvement des travaux de rénovation du site parisien, ce qui permet d'accroître celle accordée aux moyens techniques. Le véritable point critique concerne les crédits de fonctionnement, globalement stables depuis 1998. La marge de manœuvre et d'adaptation apparaît désormais assez réduite.

Pourtant, le renseignement doit devenir une véritable priorité, et ce d'autant plus que si la coopération avec les autres services européens est déterminante, elle continue à s'exercer largement sur le mode du « donnant-donnant ». Si l'ensemble des services français représente environ 9 500 personnes, dont environ 4 500 personnes pour la DGSE, et un budget de 753 millions d'euros, les capacités britanniques apparaissent singulièrement plus étoffées, avec un peu plus de 20 000 personnes, dont un tiers en poste à l'étranger. A elles seules, les écoutes emploient 10 500 personnes et le budget s'élève à 2,5 milliards d'euros. La prochaine loi de programmation militaire devrait tenter de réduire cet écart, tout comme la réduction de celui existant avec le Royaume-Uni en matière de recherche a constitué l'un des buts de l'actuelle.

De ce point de vue, l'exercice 2007 devrait confirmer la tendance continue à l'augmentation des crédits d'études amont de la DGA, conformément à l'engagement de les porter à 700 millions d'euros en 2008 pris par le ministre de la défense à l'occasion du salon du Bourget en 2005. Les crédits de paiement de l'action 4 « Maintien des capacités technologiques et industrielles » devraient atteindre 966,7 millions d'euros, dont 637,6 millions d'euros pour les études amont (+ 6%). Depuis 2003, leurs crédits ont progressé de 47,6 %. Toutefois, le retard accumulé par rapport aux prévisions de la loi de programmation militaire n'a pu être intégralement rattrapé. Ensuite, si l'on raisonne hors nucléaire, la France se situe en deuxième position en Europe en ce qui concerne le montant des crédits de R&T, avec 0,72 milliard d'euros en 2006, derrière le Royaume-Uni (0,95 milliard d'euros) et devant l'Allemagne (0,47 milliard d'euros). Le Royaume-Uni consacre 2 % de son budget de défense à la R&T, comme l'Allemagne, alors que cette part s'élève à 1,5 % en France. Toutefois, si l'on prend en compte la recherche en matière nucléaire, la France précède le Royaume-Uni.

Le rapporteur a jugé satisfaisante la tendance observée ces dernières années, mais considéré que l'effort d'ensemble au profit de la recherche restait en deçà de la « stricte suffisance » exigée par les ambitions nationales d'autonomie stratégique et technologique. Il faut y voir une étape permettant d'aborder dans de meilleures conditions la prochaine loi de programmation. Un objectif mobilisateur d'un milliard d'euros en fin de programmation pour les études amont, y compris la participation de 200 millions d'euros au BCRD, ne paraît pas démesuré.

En ce qui concerne les projets de recherche, il est des plus nécessaire que les études du successeur d'Hélios II soient menées en ayant bien présentes à l'esprit les contraintes du calendrier de remplacement, de fait assez serrées. Par ailleurs, la France a lancé plusieurs générations de démonstrateurs technologiques en matière d'écoute et il serait temps de bâtir un véritable programme en la matière.

Une petite partie des crédits du programme 144 porte sur le soutien aux exportations de défense (action 5). La responsabilité de l'Etat dans ce domaine est déterminante, même s'il n'a pas vocation à se substituer aux industriels. Or, le système actuel est caractérisé par le primat donné au contrôle, ce dernier l'emportant largement sur les considérations de soutien et de dynamisme de l'industrie. Des réformes paraissent indispensables pour améliorer le dispositif. Il serait opportun de créer un comité interministériel pour les exportations de défense et de sécurité, placé institutionnellement à un niveau équivalent à celui de la commission interministérielle pour l'étude de l'exportation des matériels de guerre (CIEEMG), ce qui permettrait une mise en œuvre effective des orientations politiques retenues. Dans le même esprit, il est nécessaire de remplacer l'actuelle direction du développement international de la DGA par une direction du soutien aux exportations de défense, s'inspirant du modèle de la *Defence Export Services Organisation* (DESO) britannique, qui serait placée sous l'autorité d'un délégué général adjoint au DGA. Enfin, il faut améliorer un certain nombre de procédures de fonctionnement de la CIEEMG, en assouplissant les délais d'instruction et en organisant un meilleur dialogue avec les industriels, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de PME-PMI.

Le rapporteur a estimé que le projet de budget allait dans le bon sens, ajoutant que le découpage retenu pour le programme 144 avait le mérite de permettre une meilleure visibilité de l'activité des acteurs du ministère de la défense participant à l'exercice collectif de prospective de défense. Cet apport pourrait utilement être mis à profit, afin que les indispensables réflexions sur l'avenir de notre outil de défense ne restent pas cantonnées à un cercle trop étroit de responsables politiques et militaires. Dans le respect de ses attributions, l'Assemblée nationale devrait se saisir plus activement de la réflexion sur l'évolution du dispositif de défense. La mise en œuvre de la LOLF et la préparation de la prochaine loi de programmation militaire constituent des opportunités à saisir pour que le Parlement retrouve en matière de défense un rôle plus conforme à sa dignité.

La commission de la défense nationale a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « Environnement et prospective de la politique de défense ».

Mission « Défense » : « préparation et emploi des forces (air) » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Louis Bernard**, les crédits de la Mission « Défense » : « préparation et emploi des forces (air) », pour 2007.

M. Jean-Louis Bernard, rapporteur pour avis, a estimé que le projet de loi de finances pour 2007 s'avère satisfaisant pour l'armée de l'air, les crédits qui lui sont alloués, répartis pour l'essentiel dans les programmes « Préparation et emploi des forces » et « Equipement des forces », permettant de répondre à ses besoins. Les moyens inscrits au titre de l'équipement des forces aériennes prévoient 2,56 milliards d'euros en crédits de paiement, en augmentation de près de 5 % par rapport à 2006, et 1,32 milliard d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 1,3 %. Les crédits inscrits sur l'action « préparation des forces aériennes » s'établissent à 5,118 milliards d'euros, en hausse de 4,3 % par rapport à 2006. Cette évolution tient essentiellement à l'accroissement des crédits consacrés à l'entretien des matériels et à la dotation en carburant, tandis que la masse salariale diminue légèrement, parallèlement à une réduction des effectifs ; celle-ci résulte du transfert de postes vers d'autres actions ou programmes, ainsi que de mesures d'économies et de repyramidage.

Dans la lignée de 2006, les crédits consacrés au carburant connaissent une augmentation sensible dans le présent projet de loi, de 21,4 %, pour atteindre 226,2 millions d'euros. Toutefois, alors que ces ressources atteignaient 186,25 millions d'euros en 2006, les besoins totaux pour cette année sont estimés à 302 millions d'euros. Au-delà du déficit prévisible en 2006, dont on ne peut qu'espérer qu'il sera réduit en loi de finances rectificative en fin d'année, les ressources prévues pour 2007 s'avèrent en retrait par rapport aux besoins, d'environ 60 millions d'euros, si le prix du pétrole se maintient à son cours actuel. Il faudra donc être très attentif à l'évolution de ce cours ainsi qu'à son incidence sur l'activité des forces aériennes.

L'effort soutenu réalisé en matière d'entretien des matériels depuis 2002 est poursuivi et accentué, puisque les moyens qui y sont consacrés sont en hausse de 22 % par rapport à 2006, atteignant 1 180,8 millions d'euros en crédits de paiement. Cette dotation permet à la SIMMAD de réaliser ses missions dans de bonnes conditions et d'assainir sa situation financière, laquelle suscitait quelques

inquiétudes l'année passée, compte tenu de la nécessité de résorber ses reports de charges. La disponibilité des matériels apparaît stable, à hauteur de 63,4 % au premier semestre 2006. Cette stabilisation recouvre néanmoins des situations contrastées : si la disponibilité des avions-écoles et des avions de transport connaît une progression notable depuis 2004, celle des avions de combat subit une nette diminution, du fait de problèmes techniques et logistiques affectant les moteurs.

Le rapporteur a fait état des premières conclusions de la mission de modernisation de la maintenance aéronautique, créée en 2005. Elle a notamment proposé de regrouper les acteurs industriels étatiques de maintenance – c'est-à-dire les ateliers industriels aéronautiques, mais aussi une partie des activités d'entretien réalisées sur les bases aériennes et aéronavales – dans un service unique, le SIAe (Service industriel de l'aéronautique).

En tout état de cause, si le taux de disponibilité des aéronefs constitue un indicateur indispensable, il convient de l'apprécier avec discernement. C'est avant tout la réalisation du contrat opérationnel des forces aériennes qui doit primer, ce qui suppose d'assurer une disponibilité optimale des appareils en opération, tout en ajustant si nécessaire les besoins sur les bases aériennes.

Abordant la modernisation des équipements aériens, le rapporteur a rappelé l'entrée en service, en juin dernier, du premier escadron de Rafale. Les pilotes ainsi que les mécaniciens se montrent très satisfaits de ce nouvel appareil. Deux Rafale ont participé, dès septembre, à l'exercice *NATO Tiger Meet* 2006 et ils ont, à cette occasion, fait montre de la qualité de leurs performances. Les livraisons de Rafale vont se poursuivre dans les années à venir (6 en 2007 et 8 en 2008), afin de permettre la constitution d'un deuxième escadron à la fin de 2008.

S'agissant des drones, le programme de démonstrateur d'avion de combat sans pilote Neuron est désormais engagé, associant à la France la Suède, l'Italie, l'Espagne, la Grèce et la Suisse, et le général Abrial, lors de son audition devant la commission, a laissé entrevoir les vastes perspectives qu'ouvrirait un tel concept, à un horizon 2020-2025. S'agissant des drones de reconnaissance et de surveillance de type Male, le système intérimaire de drone Male, dit SIDM, se fait toujours attendre et sa livraison ne devrait intervenir qu'au deuxième semestre 2007, avec plus de trois ans de retard, ce qui affecte les capacités de l'armée de l'air. Quant au lancement d'un programme de drone Male, destiné à prendre la suite du SIDM et à associer plusieurs pays européens, l'option d'un programme dénommé *Advanced UAV* réunissant la France, l'Allemagne et l'Espagne est actuellement étudiée. Si la situation n'est pas encore clarifiée, on ne peut que souhaiter l'émergence d'une solution européenne de drone Male, répondant à un besoin opérationnel incontestable des forces armées de l'Union.

Le rapporteur a ensuite évoqué les tensions auxquelles est actuellement soumise notre force aérienne de projection : le retrait des Transall a débuté en 2005 et va s'amplifier au cours des prochaines années, tandis que les premiers exemplaires de l'A 400 M ne sont attendus qu'en 2009. En dépit d'articles parus dans la presse faisant état de retards du programme, rien ne permet à ce jour de dire que ces premières livraisons seront repoussées. L'arrivée d'un deuxième avion à très long rayon d'action (TLRA), en janvier 2007, doit par ailleurs être soulignée, en ce qu'elle permet d'accroître sensiblement les capacités de transport logistique. Enfin, les avions ravitailleurs ont désormais plus de 40 ans d'âge et leur renouvellement s'avère indispensable. Le dossier est étudié depuis plusieurs exercices budgétaires, mais ne connaît guère d'avancées. Deux options sont envisagées qui pourraient être parallèles : l'acquisition de trois unités et le recours à un financement innovant pour le reste de la flotte.

Le rapporteur a conclu en soulignant la faculté de l'armée de l'air à s'adapter et à se réformer en permanence : elle a ainsi engagé une profonde réorganisation de ses structures de commandement, en les simplifiant et en les décentralisant, tout en répondant aux difficultés de recrutement des personnels en région parisienne, liées au coût du logement. L'armée de l'air a également lancé en 2006 l'externalisation de la maintenance et de la mise à disposition des avions-écoles sur la base de Cognac, ce qui lui permettra de réduire ses coûts, de disposer d'appareils plus performants, tout en optimisant

son outil de formation. Enfin, elle prend part au développement de la coopération européenne en matière de formation, avec le partenariat noué avec la Belgique, qui a vocation à s'élargir à d'autres pays.

La commission de la défense nationale a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « préparation et emploi des forces » : « air ».

*

Mission « Sécurité » : « gendarmerie nationale » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Philippe Folliot**, les crédits de la Mission « Sécurité » : « gendarmerie nationale » pour 2007.

Après avoir souligné le travail remarquable accompli par les personnels de la gendarmerie, **M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis**, a souhaité exprimer l'hommage de la représentation nationale à ceux qui, en particulier outre mer, sont allés au bout de leur engagement et ont accompli leur mission jusqu'au sacrifice suprême.

Il a déploré de n'avoir pu examiner le travail accompli par le centre de prospective de la gendarmerie, ce dernier s'étant montré peu coopératif, et regretté que seules 42% des réponses au questionnaire budgétaire aient été retournées dans les délais, un tiers des réponses étant même transmises très tardivement.

Les résultats obtenus par la gendarmerie, en constante progression, attestent d'une implication volontariste des personnels et d'une amélioration de l'efficacité du travail judiciaire.

L'action de la gendarmerie recouvre des réalités très diverses qui toutes participent à la sécurité de nos concitoyens, que ce soit outre mer ou dans des secteurs particuliers comme la montagne ou le milieu aquatique, par exemple.

Relatant une mission effectuée en Guyane, il a observé que les gendarmes y accomplissent leurs missions dans des conditions particulièrement dures. Dans ce département existent des enclaves de non droit, aux mains d'étrangers en situation irrégulière, et, de fait, le travail des gendarmes s'apparente à une OPEX, bien qu'ils opèrent sur le territoire national. Les difficultés liées à l'isolement et la distance justifient largement qu'un abondement des moyens matériels soit envisagé afin d'améliorer la sécurité des personnels. Confrontée à une insuffisance d'outils de communication, à l'inadaptation de certains moyens de locomotion et à la faiblesse du soutien sanitaire, la gendarmerie s'attache à lutter efficacement contre la délinquance, contre l'immigration clandestine, contre l'orpaillage illégal, contre l'insécurité routière et, enfin, à assurer la surveillance du centre spatial guyanais.

Les instruments juridiques et les règles d'engagement doivent tenir compte de l'importance du nombre d'étrangers en situation irrégulière et de la grande perméabilité des frontières. En matière de lutte contre l'orpaillage illégal, l'État dispose de moyens dont il convient de poursuivre la coordination. Aujourd'hui, une cellule réunissant, sous son autorité, le préfet, le procureur et le commandant supérieur des forces armées en Guyane définit la stratégie globale en la matière. Il est indispensable que la gendarmerie soit associée à cette démarche et non pas seulement admise au stade suivant portant sur la collecte du renseignement et la planification des opérations *Anaconda*. La participation du commandant de la gendarmerie en Guyane à l'élaboration de la politique globale accroîtrait son efficacité. La concertation entre l'ensemble des intervenants permettra l'engagement d'opérations lourdes, cohérentes, sans exclure la mise en œuvre d'opérations ponctuelles, de plus faible importance, à l'initiative de la gendarmerie en fonction des renseignements qu'elle recueille ou des situations qu'elle a à connaître. S'il est évident que la confidentialité des opérations doit être impérativement préservée, il serait souhaitable de définir des procédures permettant, sans alourdir les délais, de garantir la confidentialité des informations et, simultanément, d'améliorer la lisibilité de l'action par l'institution judiciaire.

Il est apparu nécessaire de disposer d'une structure d'intervention, le peloton d'intervention interrégional de la gendarmerie (PI2G), constituant une force intermédiaire entre les PSIG et PI, d'une part, et le GSIGN, d'autre part, susceptible d'intervenir dans des délais très courts et permettant d'engager une intervention rapide sur une crise majeure. Outre mer, les groupes de pelotons mobiles (GPM) et, en métropole, le PI2G, sont appelés à faire de l'intervention spécialisée.

Le rapporteur a souligné que, dans les milieux particuliers comme la montagne et le milieu aquatique, la gendarmerie est appelée à remplir des missions de secours et de police judiciaire. Le partage des missions de secours avec les CRS ou les pompiers n'a pas fait la preuve de son efficacité. Une clarification sur l'ensemble du territoire serait utile. Puisque toutes les zones montagneuses sont situées en zone gendarmerie, à l'instar des missions de police judiciaire, les missions de secours devraient relever exclusivement de sa compétence.

Abordant le projet de loi de finances, il a précisé que les dotations pour le programme gendarmerie s'élèvent à 7,884 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 6,18 %) et 7,484 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 2,92 %). L'augmentation qualitative et quantitative des effectifs impose une progression du budget. Il n'en demeure pas moins que son montant actuel illustre l'importance de la mission sécurité en général et de l'action de la gendarmerie en particulier et traduit la volonté de donner à l'arme les moyens d'accomplir ses missions. L'année 2007 est la dernière annuité d'exécution de la loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) : force est aujourd'hui de constater que ses objectifs ne seront pas atteints à son terme.

Le projet de loi de finances prévoit la création de 950 emplois supplémentaires au titre de la LOPSI. Fin 2007, ce sont 6 050 emplois sur les 7 000 prévus par la loi qui auront été créés, soit un déficit de 950 postes au regard de l'objectif ; une annuité supplémentaire permettrait de résorber ce volume. La troisième annuité du PAGRE se traduit par la transformation de 1 384 postes de sous-officier subalterne en 750 postes d'officiers et le repyramidage de 634 postes de sous-officiers supérieurs ; les moyens dédiés à cette mesure s'élevant à 15,5 millions d'euros. Cette mesure a eu des effets positifs sur le moral des personnels.

Les crédits demandés pour 2007 au titre des dépenses de personnel s'élèvent à 6 030 millions d'euros. Avec 180 millions d'euros d'augmentation enregistrés par rapport à 2006, ils progressent de 3,1 %.

Comme les autres armes, la gendarmerie dispose désormais d'une provision de 11 millions d'euros pour couvrir une partie des dépenses de RCS liées à sa participation aux opérations extérieures (OPEX). La dépense 2006 est évaluée à 19,4 millions d'euros. Parmi les moyens nouveaux accordés au titre du fonctionnement, 4 millions d'euros sont réservés à la constitution d'une provision pour les OPEX.

Les crédits d'investissements s'élèvent à 970 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 570 millions d'euros de crédits de paiement. 220 millions d'euros sont inscrits au titre de la LOPSI, soit respectivement une diminution des autorisations d'engagement de 17 % mais une progression des crédits de paiement de 10 % par rapport aux montants inscrits pour 2006. Ils ne permettent pas de combler le retard accumulé et seule la prorogation de la loi pour une année supplémentaire en permettrait sa pleine exécution en termes d'équipements. Le décalage de 400 millions d'euros entre le montant des autorisations d'engagement et celui des crédits de paiement résulte d'un abondement exceptionnel destiné au financement de projets immobiliers n'entraînant pas de dépenses en crédits de paiement pour 2007.

Ces crédits permettront de maintenir un taux de disponibilité des hélicoptères de la gendarmerie supérieur à 80 %, de poursuivre leur renouvellement et de lancer une commande de 78 engins blindés destinés à remplacer les VBRG hors d'âge de la gendarmerie.

S'agissant de l'immobilier, le rapporteur a observé que les procédures de partenariat public-privé avec autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) auront un impact majeur sur le développement et la modernisation du parc domanial. La dotation exceptionnelle de 400 millions d'euros d'autorisations d'engagement permettra de lancer cinq opérations de grande ampleur. Pour l'une d'elles, une solution entièrement domaniale serait sans doute préférable (siège de la DGGN à Issy-les-Moulineaux). Il a par ailleurs réitéré ses inquiétudes sur l'état du parc domanial et le décrochage enregistré par rapport au parc locatif et fait valoir que, malgré l'augmentation des charges de loyer qui en résulteront, le recours au dispositif du BEA permet de mieux répondre à une situation très difficile.

M. Charles Cova s'est étonné du refus du centre de prospective de la gendarmerie de recevoir le rapporteur de la commission et a déploré le retard enregistré dans la transmission des réponses aux questionnaires budgétaires. Il est tout à fait surprenant que le directeur général de la gendarmerie nationale ne soit pas intervenu pour faciliter le travail du rapporteur.

M. Michel Voisin, président, a précisé que les délais de réponse avaient été respectés pour la quasi-totalité des autres questionnaires.

M. Philippe Folliot a remarqué que, le programme gendarmerie appartenant à une mission interministérielle, les réponses aux questionnaires doivent recevoir un double visa, augmentant nécessairement le délai de réponse. Il a également indiqué avoir signalé ses difficultés avec le centre de prospective de la gendarmerie à la fois au directeur général de la gendarmerie et au ministre de la défense. Cette attitude est d'autant plus notable qu'elle contraste fortement avec l'excellent accueil qui lui a été réservé par les unités opérationnelles de la gendarmerie.

M. Michel Voisin a relevé les difficultés rencontrées par le rapporteur et souhaité qu'elles soient relayées par le président de la commission auprès du directeur général de la gendarmerie nationale.

M. Jean-Louis Léonard s'est interrogé sur le fonctionnement de l'état-major de la gendarmerie nationale. Alors que le recrutement de gendarmes augmente considérablement, la direction générale des écoles ne semble pas en mesure de piloter efficacement les différentes formations, qu'il s'agisse de la formation initiale ou de la formation continue. Le directeur général des écoles, parti à la retraite en juin 2006, n'est à ce jour pas remplacé et l'intérim est assuré par un général qui quittera lui aussi ses fonctions à la fin du mois d'octobre. Cette carence constitue un signal fortement négatif en direction des personnels.

M. Philippe Folliot s'est dit particulièrement attentif aux questions concernant la formation des gendarmes qui prennent une nouvelle dimension avec l'augmentation des effectifs. Cet enjeu concerne à la fois la formation initiale et la formation continue, permettant aux gendarmes de s'adapter constamment à leurs différentes missions. Cette année encore, l'importance du caractère militaire de la gendarmerie doit être relevé : il constitue une garantie forte de permanence des missions de secours dans des secteurs particuliers comme la montagne ou le milieu aquatique et, cette année, la poursuite de l'engagement de la gendarmerie dans les Pyrénées-Atlantiques après un accident d'hélicoptère en est le meilleur exemple. En outre, sa souplesse d'emploi lui permet de poursuivre son travail malgré l'insuffisance du soutien sanitaire à laquelle elle est confrontée. Pleinement opérationnelle, son action mérite le respect.

La commission a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « Gendarmerie nationale » et a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité ».

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mardi 24 octobre 2006***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président
puis de M. Michel Bouvard, Vice-Président*

La commission des Finances a poursuivi l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341).

Elle a tout d'abord examiné les crédits de la mission *Défense*, en commençant par le programme *Environnement et prospective de la politique de la défense* (**M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial**).

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que les amendements modifiant les modalités de calcul de la DGF, présentés en seconde partie puisqu'ils n'impactent pas l'équilibre, seront rattachés à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Il ne s'agit pas d'amendements fiscaux et il n'y a aucune raison de les examiner comme articles non rattachés. Ces amendements seront examinés en Commission le 25 octobre et en séance le 31 octobre. Il ne sera pas possible de déposer à nouveau ces amendements au titre des articles non rattachés. Il en est de même s'agissant des amendements portant sur la redevance audiovisuelle, rattachés à la mission *Médias*, examinée en Commission élargie le 2 novembre.

M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial, a précisé que les dotations du programme *Environnement et prospective de la politique de défense* devraient connaître une baisse de 5,2 % des autorisations d'engagement et une progression de 1,4 % des crédits de paiement. Au sein des crédits demandés pour le programme, 30 % sont affectés aux dépenses de personnel (titre 2) et près de 60 % sont destinés aux dépenses de fonctionnement (titre 3).

Constituée essentiellement des études politico-militaires, économiques et sociales (EPMES), l'action « Analyse stratégique » voit ses moyens en crédits de paiement baisser de 0,8 million d'euros. Une amélioration sensible de la sélection des thèmes d'études devrait, en effet, permettre d'accroître la qualité des résultats obtenus.

L'action « *Maintien des capacités technologiques industrielles* », essentiellement constituée de dépenses d'études amont imputées au titre 3, représente 60 % des crédits du programme, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Au titre de la préparation de l'avenir, il faut souligner la nécessité de mutualiser les ressources publiques destinées à soutenir l'innovation technologique, notamment au moyen de fonds d'investissement à capitaux mixtes, public-privé, destinés aux PME évoluant sur les marchés à forte densité technologique. Précisément, le secteur des technologies de l'information et de la communication doit constituer une priorité nationale, comme le fut, en son temps, le nucléaire. Il est donc nécessaire que soit créé un « CEA » des technologies de l'information, de la communication et de la sécurité, moins sous la forme d'une structure nouvelle que d'une procédure de mutualisation des moyens et des expertises. Cette politique doit être menée à l'échelle européenne : une « Small Business Administration » européenne doit aider les PME innovantes, au sein d'un « périmètre stratégique ».

Les crédits accordés aux services de renseignement que sont la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) figurent à l'action « *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France* ». Au sein des dépenses d'investissement de la DGSE, les crédits de paiement destinés aux équipements devraient progresser de 5,4 %. Le projet de loi de finances prévoit la création nette de 16,5 équivalents temps plein civils. Au total, la DGSE emploiera en 2007, aux côtés des 3.224,5 équivalents temps plein civils, un effectif militaire de 1.397 équivalents temps plein, soit un total consolidé de 4.621,5 équivalents temps plein.

Alors que les priorités données à la DGSE s'ajoutent les unes aux autres, les moyens de fonctionnement devraient connaître une légère augmentation de 1,4 % en 2007. Cette progression s'explique essentiellement par l'ouverture d'un nouveau centre technique outre-mer, qui entraîne une augmentation des dépenses de fonctionnement courant.

Les moyens accordés à l'action « *Soutien aux exportations d'armement* » sont en augmentation sensible de près de 30 %. Pour autant, cette hausse s'explique essentiellement par le transfert au programme *Environnement et prospective de la politique de défense* des crédits relatifs au soutien aux exportations qui étaient imputés en 2006 au programme *Équipement des forces*.

Les moyens destinés à l'action « *Diplomatie de défense* » diminuent fortement, notamment du fait de la réduction du nombre des postes permanents à l'étranger jusqu'alors pris en compte par le programme, afin de permettre, en 2007, le financement de nouveaux postes permanents dans les structures multinationales.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité connaître l'avis du Rapporteur spécial sur les crédits du programme *Environnement et prospective de la politique de défense*, en vue du vote ultérieur sur les crédits de la mission *Défense*.

M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial, a alors indiqué qu'il était favorable à leur adoption.

*

La Commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Alain Marleix, Rapporteur spécial**, à l'examen des crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, de l'article 41, rattaché, et du compte spécial *Développement agricole et rural*.

M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que l'ensemble des soutiens financiers publics aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et du monde rural atteint 30,4 milliards d'euros, et que sur cet ensemble, les moyens budgétaires du ministère de l'Agriculture et de la pêche ne représentent que 5 milliards d'euros, dont moins de 3 milliards d'euros de crédits sur la mission en cause.

Il faut, en effet, tenir compte des versements au titre de la PAC, estimés à 10,5 milliards d'euros en 2007, dont 9,5 au titre du premier pilier. Il faut y ajouter la protection sociale agricole, qui représente 13 milliards d'euros et dont le budget relève aujourd'hui de la loi de financement de la sécurité sociale. Enfin, les collectivités territoriales contribuent à hauteur d'un milliard d'euros à l'agriculture.

Le budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche est en hausse de 1 %. Il s'élève à 5 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 50 millions d'euros d'augmentation. Tout en s'inscrivant dans les règles de discipline budgétaire, ce budget confirme la volonté du Gouvernement de soutenir financièrement les évolutions structurelles de l'agriculture et de la pêche.

Ce budget est réparti entre sept programmes, rattachés à quatre missions distinctes. S'y ajoutent les crédits du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*, pour un montant de 98 millions d'euros, alimenté directement par la taxe sur le chiffre d'affaires payée par les agriculteurs. Une mesure nouvelle de 40 millions d'euros permettra de compenser le coût des exonérations de charges sociales prévues par la loi d'orientation agricole. Ces aides sont destinées à alléger le coût de la main-d'œuvre dans les entreprises de travaux agricoles et forestiers et dans les exploitations qui recourent à l'emploi de salariés occasionnels, notamment grâce aux contrats « vendange ». De plus, le passage à 100 % de l'exonération fiscale de la dotation jeune agriculteur (DJA) l'année de sa perception pourrait intervenir dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

Les crédits de promotion internationale des produits progressent de 20 %, afin de favoriser l'implantation des produits français. La mission effectuée aux États-Unis au printemps dernier confirme la nécessité de mieux soutenir nos exportations agro-alimentaires, face aux autres pays d'Europe notamment, mais aussi face aux pays d'Amérique du Sud.

La prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA) bénéficie d'une hausse de dotation de 8 millions d'euros (+ 5 %). La priorité budgétaire donnée à ce dispositif de soutien marque la volonté du Gouvernement d'assurer la pérennité de ce secteur de production, dont l'importance est de premier ordre, car il contribue à l'activité économique sur de vastes territoires qui, sinon, seraient soumis à une déprise irréversible.

Les indemnités compensatrices de handicap naturel (ICHN) permettent de consolider les activités d'élevage dans les zones où les conditions de production sont structurellement pénalisées par leur environnement géographique, économique et climatique, ce qui est particulièrement le cas de la montagne. Cette ligne budgétaire est dotée, en 2007, de 232 millions d'euros de crédits nationaux et, grâce à la majoration de 5 % du taux de cofinancement de l'Union européenne en 2007, la dotation totale est en hausse de 18 millions d'euros.

Cette hausse bénéficiera aux aides versées au titre des 25 premiers hectares primés pour les exploitations en zone de montagne et de haute montagne. Un amendement visant à augmenter de 5 % supplémentaires le montant de l'ICHN, conformément aux engagements pris par la majorité sera proposé.

Les événements climatiques majeurs, que connaît notre pays depuis plusieurs années, justifient un effort particulier de solidarité envers les agriculteurs et conchyliculteurs qui en sont victimes. À cette fin, le fonds national de garantie contre les calamités agricoles a été doté par l'État en collectif budgétaire au cours des dernières années ; il le sera de nouveau pour indemniser les victimes de la sécheresse du printemps et du début de l'été. Le budget 2007 comporte également une dotation qui permettra de réaliser environ 250 millions d'euros de prêts bonifiés, particulièrement attendus par les jeunes agriculteurs dans un contexte de hausse des taux du marché.

Parallèlement, l'État incite les agriculteurs à se prémunir contre les conséquences économiques des sinistres. Dans cette optique, la création de retenues d'eau de proximité mobilisera 7 millions d'euros en 2007 au titre de l'hydraulique agricole. De plus, la dotation destinée à l'assurance récolte est en hausse de 20 % pour aider à la souscription des nouveaux contrats. Cette démarche novatrice doit être encouragée et consolidée, car il s'agit vraisemblablement de l'axe principal du prochain *farm bill* aux États-Unis.

Les mesures agro-environnementales s'inscrivent dans le futur plan de développement rural et bénéficient donc d'un cofinancement communautaire. Le budget comporte une dotation de 121 millions d'euros pour de nouveaux contrats en faveur des prairies exploitées dans le respect de l'environnement. Ces contrats ont vocation à faire suite aux actuels engagements des bénéficiaires de la prime à l'herbe (PHAE), ainsi que des bénéficiaires de contrats d'agriculture durable (CAD) herbagers. Cette prime atteint 76 euros à l'hectare, et la répartition est faite, en association avec les organisations professionnelles agricoles, au niveau départemental. Les éleveurs et le monde rural sont, à juste titre, très attachés à ces contrats, qui contribuent à la qualité des milieux et au maintien d'une activité pastorale dynamique.

Le plan végétal environnemental, nouvelle mesure d'aide aux équipements qui permettent une gestion rationnelle des intrants, bénéficie de 10 millions d'euros pour réduire les pollutions. Le PMPOA sera doté quant à lui de 37 millions d'euros. La date de dépôt des dossiers a en effet été repoussée au 31 décembre 2006 pour répondre aux nombreuses demandes des éleveurs, lesquels doivent mettre aux normes leurs équipements de traitement des effluents.

Dans le même sens, le plan de modernisation des bâtiments d'élevage est victime de son succès. 35 millions d'euros sont budgétés en 2007, afin de bénéficier d'un cofinancement communautaire pour un montant équivalent. Une rallonge de 20 millions d'euros devrait être proposée dans le collectif de fin d'année pour couvrir les dossiers en attente en 2006.

Le budget 2007 du programme *Forêt* est en hausse de 3,4 % pour accompagner une nouvelle approche de l'intervention de l'État dans cette filière. La gestion de la forêt publique s'inscrit dans le cadre du nouveau contrat signé entre l'État et l'ONF, qui vise à la fois à améliorer la productivité de cet organisme, à assurer la meilleure valorisation du bois qu'il exploite et à inscrire l'action de l'ONF dans une démarche de développement durable. De plus, les crédits de l'action *Développement économique de la filière forêt bois* s'élèvent à 37 millions d'euros et augmentent de 45 % ; les investissements productifs qui seront ainsi réalisés doivent permettre d'améliorer la valeur ajoutée du secteur.

Les crédits de la pêche et de l'aquaculture sont presque doublés. Ils s'élèvent désormais à 60 millions d'euros et permettront de financer le plan d'avenir pour la pêche annoncé par le Gouvernement. Il comprend des actions en faveur de la flotte de pêche, qui doit à la fois être modernisée et maîtrisée en volume. Un effort significatif est également réalisé pour mieux évaluer les ressources maritimes, tant du point de vue quantitatif que sanitaire.

Pour le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, les crédits sont en hausse de 3,5 % et dépassent désormais 500 millions d'euros. Les actions financées permettent à la fois de pallier les risques sanitaires pour le consommateur et les risques économiques pour le producteur. Des mesures nouvelles seront en particulier financées en matière de lutte contre les maladies transmises par les aliments (salmonelles, trichine du porc) et en matière de lutte contre les épizooties, avec 9 millions d'euros supplémentaires pour la prévention et la lutte contre la grippe aviaire.

L'enseignement agricole confirme sa réputation d'excellence, comme l'a rappelé le rapport Grosrichard. Sa performance est reconnue par les audits interministériels effectués en 2006, qui soulignent la contribution positive des établissements publics et privés à l'insertion professionnelle des jeunes et des adultes. Le nombre des élèves est en augmentation et leur taux d'insertion professionnelle est en amélioration constante (85 % en moyenne). Ces performances se réalisent dans le cadre d'un budget en reconduction pour 2007, avec 1,3 milliard d'euros, ce qui apporte la preuve que la maîtrise des coûts, grâce notamment à la rationalisation des implantations et de l'affectation des personnels, n'est pas contradictoire avec le maintien d'un service de haute qualité.

Parallèlement, le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles progresse de 5,7 %, atteignant 277 millions d'euros. La structuration des établissements d'enseignement autour de sept pôles régionaux de compétitivité et l'articulation de leurs activités avec les établissements de recherche constituent un facteur de progrès pour la qualité de leurs formations.

L'augmentation des crédits d'intervention du ministère est gagée par une rationalisation des structures. La réforme des offices d'intervention est en cours avec la création d'une agence de paiement unique et la fusion des établissements en trois grands pôles (animal, grandes cultures et cultures spécialisées). En 2007, sont programmés le regroupement de l'ensemble de leurs services centraux sur un site unique, à Montreuil, et, en province, un rapprochement des équipes. Cette restructuration permet, à la fois, d'améliorer l'organisation interne, de mutualiser les moyens disponibles et de réduire significativement les coûts de fonctionnement, conformément à la demande formulée l'année dernière par la commission des Finances. Pour autant, la dotation de l'INAO progressera de 5,4 % en 2007, suite aux nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi d'orientation agricole.

Les services déconcentrés du ministère s'inscrivent également dans cette démarche de modernisation et de maîtrise des coûts de fonctionnement et de l'emploi public. La masse salariale du ministère est en légère diminution. Dans huit départements sera expérimentée la fusion administrative des services des ministères de l'agriculture et de l'équipement, afin de mieux répondre aux attentes des usagers et des collectivités territoriales.

M. Charles de Courson a demandé comment serait financé le déficit du fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), qui devrait atteindre, en cumulé, 5 à 5,5 milliards d'euros à la fin 2007. Observant que le revenu agricole baisse de 3 % par an, il a souhaité savoir si cette tendance doit se poursuivre. Il s'est inquiété de la pertinence de certains indicateurs du programme *Valorisation des produits*.

M. Marc Le Fur a rappelé qu'il existe une forte demande dans le domaine de l'aide aux bâtiments agricoles : tous les demandeurs éligibles pourront-ils avoir satisfaction ? Concernant l'enseignement technique agricole, la dotation prévue sera-t-elle suffisante ou faudra-t-il, comme l'an dernier, opérer un transfert en provenance de l'enseignement scolaire ? Enfin, il semblerait que l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR) voie ses crédits réduits : est-ce le cas ou seront-ils maintenus ?

M. Michel Bouvard, Président, a souhaité savoir quelles étaient les perspectives prévues pour les crédits en faveur des alpagistes. Quelles sont, par ailleurs, les conditions d'éligibilité au PMPOA pour les agriculteurs ayant des taux de chargement à l'hectare insuffisants, en raison de certaines contraintes géographiques spécifiques telles que les milieux de montagne ? Est-il envisagé de modifier et de simplifier l'organisation des budgets opérationnels de programmes (BOP) des services déconcentrés du ministère, situés au niveau départemental, alors même que ce niveau n'est pas jugé pertinent ? Qu'en est-il du BOP dit « hippocampe », apparu après la suppression du compte d'affectation spéciale *Courses et élevages* qui, comme son surnom l'indique, rassemble des crédits hétérogènes ?

M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, a apporté les éléments de réponse suivants :

– Le FFIPSA devrait probablement bénéficier d'une reprise de dette par l'État de 600 millions d'euros supplémentaires dans le cadre du collectif de fin d'année. Il convient de rappeler à cet égard que l'État apporte déjà 5 milliards d'euros par an à ce fonds, au travers du produit des taxes sur le tabac. La nécessaire réforme de ce régime devra être débattue dans le cadre de celle, plus globale, relative aux régimes spéciaux dans leur ensemble ;

– on ne dispose pas pour l'instant de données certaines sur le revenu agricole pour 2006 ;

– l'enseignement technique agricole a déjà bénéficié en 2006 de 8 millions d'euros transférés, lors de l'examen du projet de loi de finances, à partir des crédits de l'enseignement scolaire. On n'enregistre pas

aujourd'hui de baisse globale en la matière, et il est, pour l'instant, difficile de savoir si les crédits prévus seront suffisants ;

– des précisions seront apportées dans le rapport écrit sur l'évolution des crédits de l'AFICAR ainsi que de ceux bénéficiant aux alpagistes.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, tendant à majorer de 8 millions d'euros en autorisations d'engagements et de 7,7 millions d'euros en crédits de paiement les crédits en faveur des ICHN et à diminuer les crédits de fonctionnement des offices agricoles de l'INAO et des DDAF.

M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, a rappelé que les ICHN permettent le maintien d'agriculteurs dans les zones défavorisées et spécialement en montagne, où elles constituent un complément indispensable de revenu. Le ministre de l'Agriculture s'était engagé, en 2003, à porter à 50 % sur trois ans le différentiel d'indemnisation des 25 premiers hectares par rapport aux hectares suivants, afin d'aider les exploitations de taille modeste à se maintenir sur l'ensemble du territoire. Après une augmentation de 10 à 20 % en 2004, puis de 20 à 30 % en 2005, le projet de budget prévoit seulement une augmentation du cofinancement communautaire de cette mesure, ce qui permet de porter le taux à 35 %. Il est indispensable de faire un effort supplémentaire dès cette année, en inscrivant une tranche de 5 % dans le budget national, afin d'atteindre 40 % en 2007 et de se rapprocher davantage de l'engagement annoncé. Il est proposé de financer ces crédits par une diminution équivalente des dépenses de fonctionnement des offices, de l'INAO et des crédits de rémunérations du ministère par des transferts de 2 millions d'euros de crédits de personnel du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, de 4 millions d'euros de crédits du programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*, et pour le solde, de crédits de personnel et de fonctionnement inscrits sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*.

M. Marc Le Fur a indiqué que, s'il comprenait la finalité de l'amendement, il ne souhaitait pas que les crédits d'intervention des offices, nécessaires pour faire face à des crises conjoncturelles, soient réduits.

M. Jean-Pierre Balligand a partagé cette position. Il a notamment souligné l'utilité de ces crédits d'intervention pour remédier à des crises agricoles, dans un contexte notamment marqué par la fermeture de laiteries.

M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, a confirmé que l'amendement n'affecte en aucune façon les crédits d'intervention des offices, mais porte uniquement sur des dépenses de fonctionnement.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que la fongibilité asymétrique des crédits, en gestion, devra tenir compte du fait que l'amendement comporte une part d'économies de crédits de personnel.

La Commission a *adopté* cet amendement, ainsi que, sur avis favorable du Rapporteur spécial, les crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêts et affaires rurales*, ainsi modifiés.

Elle a également *adopté*, sur avis favorable du Rapporteur spécial, les crédits du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*.

Article 41 : Taxe pour frais de chambre d'agriculture

La Commission a *adopté* cet article, sans modification.

*

Puis, la commission des Finances a examiné les programmes *Préparation et emploi des forces, équipement des forces et soutien de la politique de la Défense* de la mission *Défense* (**M. François Cornut-Gentille, Rapporteur spécial**)

M. François Cornut-Gentille, Rapporteur spécial, a souligné que, pour la cinquième année consécutive, le projet de budget de la mission *Défense* pour 2007 est marqué par le respect scrupuleux de la loi de programmation militaire 2003-2008. Globalement, les différents services du ministère disposeront d'un montant de crédits d'équipement de 15,96 milliards en crédits de paiement(+ 1,9 %).

Pour autant, le budget de la Défense n'est pas « sanctuarisé » : il participe également à la nécessaire maîtrise des dépenses publiques. Le programme *Préparation et emploi des forces* semble particulièrement

contraint. Les budgets de fonctionnement courant des trois armées font l'objet d'une réduction significative. Le renchérissement du prix du pétrole, malgré une dotation supplémentaire, risque de peser lourdement sur l'activité des forces.

Outre l'entrée en vigueur de la LOLF, 2006 aura été, au ministère de la Défense, une année de réformes, qui se poursuivront en 2007. La mise en œuvre de la réforme des rôles des chefs d'état-major, par le décret n° 2005-520 du 21 mai 2005, se déroule bien. Ce décret renforce très sensiblement le rôle du chef de l'état-major des armées (CEMA). Cette réforme induit donc une réorganisation, en cours, des états-majors des trois armées. Le dispositif de mesure de la performance est globalement satisfaisant. Les principales recommandations de la mission d'information de la commission des Finances ont été suivies. La mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF) avait, en effet, souhaité que les objectifs et indicateurs puissent faire état de comparaisons avec nos principaux partenaires. Cette idée est pertinente, mais il serait sans doute plus judicieux que des éléments de comparaison figurent dans le projet annuel de performance (PAP). Par ailleurs, les réformes engagées dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme se poursuivent et plusieurs contrats de partenariat sont en voie de finalisation. Globalement, entre 2002 et 2007, le ministère de la Défense aura réalisé près de 600 millions d'euros d'économies.

Le budget du programme *Préparation et emploi des forces* est toujours sous contrainte. Le projet de loi de finances établit le plafond d'emplois pour l'ensemble du ministère à 436.994 équivalents temps plein. Sous la réserve des difficultés à les comparer à des emplois budgétaires prévus par la loi de programmation, ce chiffre est inférieur de 8.754 au niveau requis par la loi de programmation. Il faut souligner un effort de réduction des effectifs de 3.790 équivalents temps plein au sein de la mission *Défense* en 2007.

La dotation affectée aux carburants pour les trois armées s'élevait à 318,6 millions d'euros dans la loi de finances pour 2006. Elle devrait atteindre 364,77 millions d'euros en 2007. Le ministère prend donc en compte le relèvement du coût du pétrole, mais dans une mesure moindre (+ 14,5 %) que la flambée actuelle des cours. Toutes choses égales par ailleurs, la dotation pour 2007 demeurerait nettement inférieure aux besoins réels des armées, puisque 451,5 millions d'euros devraient être nécessaires pour couvrir les besoins de 2006. Si les besoins en carburants étaient les mêmes en 2007 que ce qu'ils étaient en 2006, manqueraient alors environ 86,7 millions d'euros pour acheter le carburant pour les trois armées.

Pour 2007, le ministère a d'ores et déjà demandé un effort de réduction supplémentaire des dépenses de fonctionnement – hors carburants – des trois armées. Cette réduction serait de l'ordre de 7 millions d'euros pour l'armée de terre, d'un montant comparable, voire supérieur, pour l'armée de l'air et de 1,9 million d'euros pour la marine nationale.

En ce qui concerne le financement des opérations extérieures (OPEX), il faut rappeler que la loi de finances initiale pour 2004 contenait, pour la première fois une provision destinée à les couvrir, d'un montant de 24 millions d'euros. Cette provision a été portée à 100 millions d'euros dans la loi de finances pour 2005, puis à 175,4 millions d'euros dans la loi de finances pour 2006. Le projet de loi de finances pour 2007 propose une provision de 360 millions d'euros sur la mission *Défense* et 15 millions d'euros pour la Gendarmerie nationale, au sein de la mission *Sécurité*. Il faut se féliciter de ce progrès, indéniable, qui va dans le sens de l'amélioration de la sincérité budgétaire. Cependant, cette budgétisation, incomplète, nécessite encore des ouvertures de crédits complémentaires gagées sur des annulations de dépenses d'équipement dont les crédits sont rétablis en loi de finances rectificative. Ceux-ci ne peuvent donc pas être consommés au cours de l'exercice concerné : ils génèrent mécaniquement des reports.

L'activité des forces demeure inférieure aux objectifs. Cependant, les états-majors jugent satisfaisante la qualité de l'entraînement. Globalement, les dépenses de fonctionnement liées à l'activité des forces atteindront 922,97 millions d'euros en 2007 (- 6,3%).

Les dotations d'entretien programmé des matériels doivent permettre de maintenir la disponibilité technique opérationnelle des matériels à un niveau satisfaisant permettant aux armées de remplir leur contrat opérationnel. Les crédits destinés à l'entretien programmé du matériel devraient progresser fortement en 2007. Plusieurs raisons expliquent cette situation. Premièrement, les armées s'adressent parfois à des prestataires en situation de monopole et doivent donc payer le prix demandé par ceux-ci, sans réelle mise en concurrence. Deuxièmement, les armées sont confrontées à un double phénomène marqué, d'une part, par la mise en service de matériels neufs dont la haute technicité requiert une maintenance coûteuse et, d'autre part, le maintien en service de matériels âgés, dont la vétusté entraîne, elle aussi, de lourdes dépenses de maintenance. À titre

d'exemple, le coût moyen d'une heure de vol d'un Rafale de la Marine atteint 13.800 euros, quand celle d'un Super-Étendard n'est que de 6.000 euros. De même, le coût d'une heure de vol d'un hélicoptère Tigre devrait atteindre 7.500 euros contre seulement 700 euros pour les « Gazelle », matériels âgés de 23 ans en moyenne.

Les crédits de paiement de l'entretien programmé du matériel progressent de 6 % pour l'armée de terre, de 19,5 % pour la marine et de 16,1 % pour l'armée de l'air.

Les crédits d'équipement relevant du périmètre de la mission *Défense* progressent de 2 %. Globalement, les crédits de paiement destinés aux fabrications augmentent de 3,7 %, pour se fixer à 6,24 milliards d'euros et les crédits de paiement de l'entretien programmé du matériel progressent de 16,1 %.

En ce qui concerne les reports de crédits, sujet souvent abordé, ceux-ci atteignaient 1,99 milliard d'euros à la fin de la gestion 2005, dont 1,3 milliard d'euros au titre du programme *Équipement des forces*. L'effort de réduction du niveau des reports porte ses fruits, puisque leur montant devrait être réduit d'environ 600 millions d'euros à la fin de la gestion 2006.

La Commission a tout d'abord examiné un amendement de **M. Louis Giscard d'Estaing** tendant à transférer 7 millions d'euros du programme *Soutien de la politique de la défense* vers le programme *Préparation et emploi des forces*. **M. Jean-Pierre Gorges** a indiqué qu'il s'agit ainsi de maintenir à leur niveau actuel les crédits destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'armée de terre, que le projet de loi de finances prévoit de réduire de 7 millions d'euros. Ces crédits, nécessaires au maintien opérationnel et territorial des régiments de l'armée de terre, pourraient être soustraits des budgets d'investissement consacrés aux systèmes d'information, qui sont particulièrement élevés.

M. François Cornut-Gentile, Rapporteur spécial, a répondu que le budget de chacune des armées est très contraint. L'amendement proposé ne peut avoir pour objet de corriger une disparité de traitement entre les trois armées, mais aurait l'effet inverse, alors que l'effort est raisonnablement partagé entre les trois armées.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, la Commission a examiné un amendement de **M. Michel Bouvard, Président**, dont l'objet est de transférer 54 millions d'euros du programme *Soutien de la politique de la défense* vers le programme *Préparation et emploi des forces*, afin de doter les OPEX des crédits nécessaires à leur conduite. Son auteur a salué l'effort de « rebasage » des crédits destinés aux OPEX mené par le ministère de la Défense depuis 2004. Toutefois, les crédits demandés pour 2007 sont encore loin de couvrir les besoins estimés, qui pourraient s'élever à 650 millions d'euros. Il faut, en outre, éviter que ces crédits ne soient réduits, si un nouveau « plan banlieues » s'avérait nécessaire.

M. François Cornut-Gentile, Rapporteur spécial, a souligné l'effort considérable mené par le ministère de la Défense depuis 2004 afin de « rebaser » les crédits destinés aux OPEX. S'il existe encore une marge de manœuvre, elle est étroite et mieux vaut ne pas afficher nos intentions d'interventions extérieures dans le budget. Il peut aussi s'agir là d'un choix politique.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé qu'il est important de veiller à ce que le taux de couverture des OPEX ne régresse pas. L'amendement est un amendement d'appel. Plus généralement, c'est la question du traitement des crédits dont on ne connaît pas l'évolution à l'avance qui est posée. La Mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) avait proposé qu'une ligne de crédits soit prévue pour faire face aux événements imprévus, mais cette solution n'a pas été retenue.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Défense*.

*

La Commission a enfin examiné, sur le rapport de **M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial**, les crédits de la mission *Sécurité*.

M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, a indiqué que les crédits dont disposeront la police et la gendarmerie en 2007 pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés au sein de la mission interministérielle *Sécurité* s'élèveront à 8,2 milliards d'euros pour le programme *Police nationale* et à 7,48 milliards d'euros pour

le programme *Gendarmerie nationale*, en hausse respective de 2,3 et de 2,9 %. Ce total de 15,68 milliards d'euros – dont 4,24 milliards d'euros de pensions – peut être utilement rapproché des 9,08 milliards d'euros – hors pensions – que représentaient, en loi de finances initiale pour 2002, les crédits de la police et de la gendarmerie. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) est globalement respectée. L'augmentation des recrutements supplémentaires se poursuit ; la police pourra compter en 2007 sur 1.000 recrutements nouveaux répartis entre 850 gardiens de la paix et 150 personnels administratifs, techniques et scientifiques. Au total, 4.200 personnels dits « actifs » et 2.000 personnels administratifs auront été recrutés depuis 2003. Le contrat sera donc rempli à la fin de 2007. Quant à la gendarmerie, elle pourra recruter 950 militaires représentant 475 équivalents temps plein en raison de la règle de recrutement à mi-année, ainsi que 1.000 autres au titre de l'extension en année pleine des recrutements de 2006. La réalisation de la LOPSI est ici plus lente en raison du retard pris en 2005. Il faudrait, en projet de loi de finances pour 2008, inscrire 950 emplois supplémentaires pour solder la programmation. Les crédits de fonctionnement et d'équipement prévus ont effectivement été votés. Par exemple, pour la police, le système de communication ACROPOL, dont le déploiement généralisé paraissait hors de portée, sera achevé avant la fin du premier semestre de 2007. De même, l'acquisition de la nouvelle arme de poing commune à la police et à la gendarmerie, comme la mise à niveau du parc de véhicules, auront été permises grâce au respect de la LOPSI, qu'il faut saluer.

Parallèlement à la mise en œuvre de cette loi de programmation, la police comme la gendarmerie mènent de profondes réformes qui touchent leurs ressources humaines : il s'agit du protocole « corps et carrières » dans la police et du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie. « Corps et carrières » représente, de 2005 à 2012, un chantier à quatre composantes : la déflation des corps de commissaires et d'officiers, des revalorisations indiciaires pour l'ensemble des corps, des mesures de repyramidage pour les gradés et gardiens, ainsi qu'un rehaussement du niveau de recrutement et de qualification pour les corps intermédiaires et un renforcement des personnels administratifs, techniques et scientifiques. Le coût de la tranche 2007 du protocole représente 32 millions d'euros. Le PAGRE signifie, également sur la période de 2005-2012, selon un mouvement inverse au repyramidage de la Police, un renforcement de l'encadrement, principalement par la transformation de 5.000 postes de sous-officiers en postes d'officiers ; s'y ajoute un volet de revalorisation indiciaire. En 2007, l'annuité prévue représentera un coût de 15,5 millions d'euros. Ces deux plans constituent de fortes innovations. En particulier, en application du PAGRE, ce sont progressivement des lieutenants, voire des capitaines qui commandent les brigades de taille modeste, en lieu et place d'adjudants-chefs ou de majors.

L'ensemble de ces changements, portés par la LOPSI, s'inscrit également dans le cadre de la LOLF ; le caractère interministériel de la mission *Sécurité* permet à cet égard de nombreuses comparaisons. Le redécoupage des zones police et gendarmerie a été mené à bien dans des délais record, même si toutes les conséquences n'en ont pas encore été tirées sur le plan immobilier. Des progrès ont été enregistrés en matière de recentrage des effectifs sur leurs missions opérationnelles, mais il faut bien admettre qu'il reste encore beaucoup à faire pour résorber les « tâches indues » que sont en particulier les transfèrements et extractions. Des avancées ont également été réalisées pour confier les tâches administratives, naguère trop souvent remplies par des policiers, à des agents administratifs, que la LOPSI a permis de recruter en nombre conséquent. L'ensemble de ces moyens nouveaux et la rationalisation ainsi opérée ont pour objet principal la réduction de la délinquance. Cinq ans après, les résultats sont au rendez-vous : le nombre de faits constatés a baissé de 338.000 et l'on a enregistré 173.000 faits élucidés en plus. Entre septembre 2002 et septembre 2006, le nombre de crimes et délits élucidés a progressé de près de 33 %.

Un bilan de la politique de sécurité intérieure conduite depuis cinq ans doit également souligner à quel point elle aura incarné la réforme de l'État. Il faut citer, en premier lieu, l'essor de la rémunération au mérite. Les primes de résultats exceptionnels représenteront en 2007 un total de 20 millions d'euros dans la police et de 12 millions d'euros dans la gendarmerie, avec le souci d'éviter tout saupoudrage, 25 à 30 % des personnels en bénéficiant. La mise en place d'une réserve opérationnelle de la police, à l'image de celle qui existait traditionnellement dans la gendarmerie, est également à saluer. La coopération fonctionnelle entre les deux forces mérite elle aussi d'être soulignée ; 2007 en verra une nouvelle réalisation concrète avec le lancement du projet ARIANE (Application de rapprochements, d'identifications et d'analyses pour les enquêteurs), fusion des actuels fichiers JUDEX et STIC. Un autre exemple éloquent est l'interopérabilité des systèmes de communication RUBIS (pour la gendarmerie) et ACROPOL (pour la police), en région parisienne en particulier. Alors que le déploiement de chacun de ces réseaux a représenté un coût de l'ordre de 600 millions d'euros, il serait de bonne gestion que la prochaine génération des infrastructures de communication soit

commune à la police et à la gendarmerie. Un autre ferment de la réforme de l'État est la passation de marchés communs aux deux forces, par exemple pour l'arme de poing, la tenue de maintien de l'ordre, la moto routière sérigraphiée ou encore les kits de prélèvements salivaires. Par contraste, l'équipement immobilier a pris un peu de retard, mais les mises en chantier et les livraisons de nouveaux bâtiments s'accroissent désormais nettement. Il faudra néanmoins encore plus d'une année supplémentaire à la gendarmerie pour achever les constructions prévues.

Sur un plan plus théorique, l'analyse qui peut être faite du premier exercice budgétaire « en mode LOLF » suscite des interrogations quant à la pertinence du découpage en actions des crédits de chacun des deux programmes de la mission *Sécurité*. Par définition, policiers et gendarmes sont polyvalents ; par conséquent, il n'y a guère qu'*ex post* que l'on puisse reconstituer précisément l'ensemble des tâches qu'ils accomplissent pour ventiler par action les crédits correspondants. On admettra le caractère assez artificiel d'un tel exercice. Une critique spécifique peut être adressée à la gendarmerie qui, de surcroît, ne ventile par action que ses crédits de personnel et regroupe dans une seule action support l'ensemble de ses moyens de fonctionnement et d'investissement.

Le Rapporteur spécial a ensuite évoqué un récent déplacement à Strasbourg, essentiellement consacré à l'étude du dispositif de vidéosurveillance, cette ville et sa communauté urbaine étant pionnières en la matière. Quelque 140 caméras actionnées par une vingtaine d'agents ont été installées dans le centre ville de Strasbourg, ainsi que dans les quartiers périphériques les plus sensibles, avec une remarquable efficacité en termes de réduction de la délinquance. Enfin, le rapport abordera, parmi les sujets de questionnement, le poids des déploiements de gendarmes mobiles hors du continent, c'est-à-dire en OPEX, outre-mer et en Corse – près de la moitié des effectifs réellement disponibles y sont consacrés – ainsi que la question des gendarmes « hors budget », que rémunère EDF, pour 400 d'entre eux, mais aussi la Banque de France ou le ministère des Affaires étrangères. La police recourt, elle aussi, à la technique des fonds de concours pour comptabiliser ses services d'ordre indemnisés. En conclusion, le Rapporteur spécial a considéré que les crédits de la Sécurité ne présentent qu'un seul véritable défaut objectif, l'immobilier, mais pour le reste, mettent en œuvre la LOLF de façon assez emblématique.

M. Jean-Pierre Gorges a souligné que sur le terrain, ce ne sont pas tant la police nationale et la gendarmerie qui assurent la sécurité que la police municipale. Les plus importants efforts budgétaires ont été faits sur celle-ci. On observe d'ailleurs des résultats réels dans les agglomérations qui ont investi. C'est pourquoi on devrait introduire la police municipale dans la présentation du budget de la sécurité.

M. Thierry Carcenac a souhaité recueillir l'avis du Rapporteur spécial sur la réalisation des programmes immobiliers de la gendarmerie, en particulier lorsque des conseils généraux, comme celui du Tarn, ont recours à un constructeur privé.

M. Nicolas Perruchot a fait remarquer que les villes ont beaucoup investi dans la vidéosurveillance, mais qu'il est difficile de relier la vidéosurveillance municipale aux commissariats de police. Il s'est interrogé sur la capacité des élus à saisir les groupes d'intervention régionaux (GIR). Les maires ont beaucoup de mal à saisir les services fiscaux, notamment sur les questions de trafic de stupéfiants. Enfin, s'agissant de la sécurité routière, il s'est étonné de la récente verbalisation d'un conducteur qui roulait trop lentement. Y a-t-il des instructions ministérielles en ce sens ?

M. Michel Bouvard, Président, s'est félicité de l'extension à la police de la mobilisation des réservistes. Le rapprochement des systèmes d'information de la police et de la gendarmerie est très positif et la MILOLF a plutôt eu à se féliciter de la mise en œuvre de la loi organique par le ministère de l'Intérieur.

Les frais de justice, qui constituaient des crédits évaluatifs, sont devenus limitatifs depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. Or, un certain nombre de dépenses sont engagées par la police et la gendarmerie, sans que les conséquences en soient bien mesurées. Les frais de justice sont notamment grevés par les transfèvements de détenus, qui mobilisent beaucoup de personnel. À l'occasion de chaque demande de mise en liberté, on transfère au tribunal le détenu, afin que la décision lui soit notifiée. Or les demandes sont très fréquentes. L'introduction de la vidéoconférence permettrait de réaliser des économies importantes.

M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, a souligné qu'à côté de la police municipale se développent des sociétés privées de surveillance. Toutefois, la police nationale reste la seule compétente concernant, par exemple, la police judiciaire et l'ordre public, même si la police municipale joue un rôle essentiel pour la vie

quotidienne des habitants. La coopération entre polices nationale et municipale est souvent très fructueuse, comme à Strasbourg, pour reprendre l'exemple précité.

Dans son rapport d'information d'octobre 2003 sur les GIR, le Rapporteur spécial partageait l'analyse de M. Nicolas Perruchot concernant une forme de mainmise des préfets de région sur ces structures.

S'agissant de la question immobilière, l'État s'est posé la question de confier à la Société nationale immobilière (SNI) l'entretien, les réparations et les constructions neuves.

M. Thierry Carcenac a estimé les retards très inquiétants.

M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, a précisé que dans le cadre de la LOPSI, les constructions réalisées selon la technique du bail emphytéotique administratif (BEA) sont importantes : 554 unités de logement ont été mises en chantier en 2005, 1.000 devraient l'être en 2006 et 3.000 en 2007. Toutefois, malgré l'attrait que représente cette technique, il ne faut pas se cacher le surcoût des loyers inhérent au BEA.

M. Charles de Courson a soulevé le problème des crédits de personnel de la gendarmerie des transports aériens (GTA). Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, avait été demandé au Gouvernement un rapport examinant la possibilité d'inscrire ces crédits au sein du programme *Transports aériens* de la mission *Transports*. Le Gouvernement vient de remettre un rapport à ce sujet et les arguments utilisés pour rejeter cette proposition ne sont pas convaincants. Le Rapporteur spécial pourrait-il soutenir cette proposition ?

M. Marc le Fur, Rapporteur spécial, a répondu qu'il est possible de dissocier la gestion de l'imputation des crédits. La GTA doit continuer à être gérée par le ministère de la Défense, car elle ne constitue pas un corps particulier, mais il n'est pas impossible, au regard de la LOLF, que sa masse salariale figure dans la mission *Transports*.

M. Charles de Courson a précisé que ce transfert serait financièrement neutre pour les deux missions concernées.

M. Nicolas Perruchot a suggéré que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) finance les caméras de vidéosurveillance dans les zones urbaines sensibles qui sont en cours de rénovation.

M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, a exprimé son intérêt pour cette suggestion. Il a ensuite souligné qu'une part non maîtrisée des frais de justice résulte des réquisitions téléphoniques, c'est-à-dire des demandes d'informations aux opérateurs de téléphonie mobile, qui les facturent au prix fort. La transmission d'informations à la police judiciaire devrait être une obligation des opérateurs, sans indemnisation. Il serait intéressant que ce débat ait lieu à l'occasion de l'examen des crédits de la mission *Justice*.

S'agissant des transfèvements de détenus, la vidéoconférence se heurte à un obstacle culturel. Il faut rappeler, cette année encore, le scandale que constitue le refus, par les magistrats, de siéger dans la salle d'audience construite dans la zone d'attente de Roissy, et qui vise précisément à cesser de mobiliser de nombreux personnels aux fins de présentation des retenus au TGI de Bobigny. Il est temps de sortir de ces considérations de principe. Dans certains tribunaux ont été mis en place des « petits dépôts » destinés à alléger la charge que représente la surveillance de détenus en attente de comparution ; leur base légale mériterait d'être consolidée.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que le Président Pierre Méhaignerie a saisi le Premier ministre, en application de l'article 60 de la LOLF, au sujet de la salle d'audience installée à Roissy, dont l'inemploi est un grave dysfonctionnement de l'État : les équipements ont été financés par le contribuable. À ce jour, il n'a obtenu aucune réponse, ce qui est inadmissible. La commission des Finances pourrait formuler une observation sur ce point lors de l'examen des crédits de la mission *Solidarité et intégration*.

Après que le Rapporteur spécial a émis un avis favorable, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Sécurité*.

*

* *

Mercredi 25 octobre 2006

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président
puis de M. Charles de Courson, Secrétaire,
puis de M. Augustin Bonrepaux, doyen d'âge.*

La commission des Finances a poursuivi l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341). Elle a tout d'abord examiné les crédits de la mission *Santé* (**M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial**).

M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial, a indiqué que le budget de la mission *Santé* traduit une évolution positive pour 2007, en progression de 4,3 % pour les autorisations d'engagement et de 7,8 % pour les crédits de paiement. Cette hausse est essentiellement liée au financement de la troisième phase du plan Cancer, qui bénéficie de 23 millions d'euros supplémentaires. La mission est composée de trois programmes : *Santé publique et prévention*, *Offre de soins et qualité du système de soins*, et enfin, *Drogue et toxicomanie*.

Le programme *Santé publique et prévention*, doté de 289,9 millions d'euros, progresse de 14,5 % en termes d'autorisations d'engagement et de 19,9 % en termes de crédits de paiement, mais l'analyse du détail des actions montre que cette augmentation est artificielle, puisqu'elle est liée au transfert vers l'action *Déterminants de santé* de crédits consacrés à l'addictologie, à hauteur de 18 millions d'euros en provenance du programme *Drogue et toxicomanie*. En effet, si l'on exclut ce transfert, les moyens sont en baisse pour l'ensemble des politiques concernées, que ce soit la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, le programme national « nutrition santé » ou encore la lutte contre les autres pratiques à risque, qui recouvrent essentiellement la toxicomanie.

La hausse des crédits de l'action *Pilotage de la politique de santé publique* est plus discrète et renvoie à la mise en place progressive des instances régionales de pilotage prévue par la loi relative à la politique de santé publique.

La progression des crédits de l'action *Pathologies à forte morbidité/mortalité*, qui bénéficie de 220,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement est à mettre au compte de la lutte contre le cancer, mais également d'un changement de périmètre, suite à la recentralisation de certaines compétences, notamment la vaccination, opérée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. En conséquence, les moyens consacrés à la lutte contre le sida restent stables, tandis que les crédits consacrés à la santé mentale et à la lutte contre les maladies rares et les hépatites sont en forte baisse.

Concernant le programme *Offre de soins et qualité du système de soins*, qui comprend les dotations aux divers opérateurs : Agence technique d'information sur l'hospitalisation (ATIH), Agences régionales de l'hospitalisation, groupement d'intérêt public « carte professionnelle de santé » (GIP, CPS), ainsi que ceux d'une nouvelle structure, le Centre national de gestion, les crédits sont en quasi-stagnation : ils s'élèvent à 100,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 104,2 millions d'euros de crédits de paiement, en hausse de 1,6 % pour les crédits de paiement, mais en baisse de 0,4 % en termes d'autorisations d'engagement.

Enfin, le programme *Drogue et toxicomanie* est en contraction de plus de 33 %. Cette baisse est liée au transfert de 18 millions d'euros. Le budget s'élève à 36,5 millions d'euros d'autorisations d'engagements et de crédits de paiement. Les crédits des projets expérimentaux destinés aux zones urbaines sensibles (ZUS), à la prévention au sein de l'entreprise et au milieu carcéral, affichent une baisse notable.

Le budget pour 2007 de la mission *Santé* est donc principalement marqué par la poursuite de la montée en charge de l'Institut national du cancer (INCa) qui bénéficie d'une dotation de 50,6 millions d'euros. Hors le plan Cancer, ce budget doit être considéré comme un budget de transition, décevant.

Il comprend pourtant les grands plans de santé publique que sont le programme national Nutrition Santé (PNNS 2), le plan Santé mentale, ainsi que les actions tournées vers l'accès aux soins des plus démunis, via les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS). Or, l'État doit rester un pilote dans ces domaines. Le constat dressé à l'aune du présent projet de loi de finances est au contraire celui d'un

désengagement croissant au détriment de l'assurance maladie, qui gère notamment l'accès à la couverture maladie universelle (CMU), et qui est donc amenée à prendre en charge des actions qui relèvent de la solidarité.

M. Alain Rodet a observé que, dans de nombreux établissements publics d'hospitalisation et centres hospitaliers universitaires (CHU), la Générale de santé s'était efforcée de débaucher des spécialistes confirmés en oncologie et orthopédie, en les attirant par des salaires plus élevés, sans que les CHU puissent notamment les retenir. L'État intervient-il pour freiner l'affaiblissement de l'offre publique de santé dans ces secteurs essentiels ?

M. Pascal Terrasse s'est inquiété de l'évolution qui affecte le financement de la protection sociale. Les associations qui agissent dans ce secteur signalent qu'il est en baisse, notamment en matière d'aide médicale de l'État. Les conséquences de ce moindre financement sont-elles déjà visibles ? Le plan cancer, qui met en œuvre un engagement du Président de la République, traverse d'autres difficultés. Le directeur général de l'Institut national du cancer (INCa) a démissionné en cours d'année. En connaît-on l'explication ? Quant aux crédits alloués à la lutte contre le cancer, ils paraissent demeurer au sein de l'INCa, alors qu'il avait été annoncé qu'ils seraient affectés aux pôles de cancérologie dans les régions.

M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial, est convenu que la démographie médicale et hospitalière constitue en effet un vrai problème. La solution est sans doute à chercher sur le terrain de la rémunération, mais aussi de la condition statutaire. La réforme de la tarification à l'activité (T2A) a parallèlement beaucoup compliqué la tâche des praticiens. D'autres questions se posent cependant davantage dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale que dans celui de la mission *Santé*, quoique le programme *Offre de soins et qualité du système de soins* inclue notamment les crédits prévus pour mettre en place le Centre national de gestion (CNG) destiné à organiser la formation et la carrière des professions hospitalières, gérés actuellement par la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), qui transmet ses données aux ARH.

Les crédits de l'aide médicale de l'État sont, quant à eux, inscrits au sein de la mission *Solidarité et intégration*. D'une manière générale, des organisations telles que *Médecins du monde* soulignent que l'accès à la santé pour les populations pour les plus défavorisées se dégrade, notamment chez les généralistes pour les titulaires de la couverture maladie universelle (CMU).

L'Institut national contre le cancer (INCa) paraît reprendre désormais ses activités sur une base plus saine. Le Rapporteur spécial y a effectué un contrôle sur pièces et sur place. Pour ce qui concerne le financement des cancéropôles, l'INCa devait bénéficier de 8 millions d'euros supplémentaires en provenance du programme *Recherche et enseignement supérieur*, dont le versement n'a pas été effectué à ce jour. La difficulté du financement de la recherche en cancérologie tient à la nécessité de procéder à des appels d'offres sur plusieurs années, ce qui implique un financement stable, qui puisse être conduit sur deux à trois ans. La mission *Santé* continue, quant à elle, à tenir ses engagements vis-à-vis de l'INCa dans le présent projet de loi de finances.

M. Charles de Courson s'est étonné que le Rapporteur spécial n'ait pas abordé l'action n°3 *Modernisation du système de soins*, inscrite au sein du programme *Offre de soins et qualité du système de soins*. Quelle est l'action propre des opérateurs extérieurs rattachés à ce programme ? Quelles sont les modalités du passage à la tarification à l'activité, dans les hôpitaux et ailleurs ? Quels sont les rôles respectifs de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH), du groupement d'intérêt public « carte professionnelle de santé » (GIP-CPS) et du centre national de gestion (CNG) ?

M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial, a expliqué que ce dernier opérateur est un organisme nouveau, qui va s'installer dans les anciens locaux de l'INCa, tandis que le GIP-CPS gère les cartes professionnelles de santé, dans le cadre plus général du projet SESAM-Vitale, qui inclut la révision des cartes Vitale ; elles devront désormais porter la photographie de l'assuré.

M. Charles de Courson a demandé si la dotation globale hospitalière est, désormais, mieux répartie.

M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial, a rappelé que la Cour des comptes a mis en cause cette répartition. Le Parlement a décidé de maintenir le principe d'une tarification à l'activité (T2A). D'autres problèmes se posent encore, comme celui de la convergence intersectorielle, mais ils ne relèvent pas des crédits de la mission.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur le rôle exact de l'ATIH et sur la manière dont elle remplit une fonction de support.

M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial, a répondu qu'elle avait en tout état de cause un rôle important, et même croissant, qui justifie la création des emplois prévus pour 2007, fait qui mérite d'être souligné dans le contexte actuel, qui est plutôt celui d'une stagnation des emplois des Agences. L'ATIH devrait en effet bénéficier de 8 emplois supplémentaires en 2007 : or, elle en avait initialement demandé 16.

Le Président Pierre Méhaignerie a alors demandé la réserve du vote des crédits en application de l'article 95 du Règlement.

Puis, après une suspension de séance, la Commission, contre l'avis du Rapporteur spécial, a *adopté* les crédits de la mission *Santé*.

*

La Commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial**, à l'examen des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et du compte spécial *Avances aux collectivités territoriales*.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, a indiqué que la mission *Relations avec les collectivités territoriales* regroupe les concours budgétaires de l'État aux collectivités territoriales, c'est-à-dire essentiellement les dotations de décentralisation et les dotations d'aide à l'investissement public local. En 2007, le budget de la mission devrait s'élever à 3,23 milliards d'autorisations d'engagement, et à 1,49 milliard d'euros de crédits de paiement. À structure constante, hors prise en compte de l'impact de la réforme de la dotation globale d'équipement intervenue en 2006, les crédits de la mission connaissent une progression de 2,56 %. La mission est composée de quatre programmes. Le programme *Concours financiers aux communes et groupements de communes* devrait bénéficier de 727,44 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 656,75 millions d'euros de crédits de paiement. Le programme *Concours financiers aux départements* devrait être doté de 796,46 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 783,35 millions d'euros de crédits de paiement. Le programme *Concours financiers aux régions* devrait représenter 1,45 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et 1,43 milliard d'euros de crédits de paiement. Le programme *Concours spécifiques et administration* regroupe les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, les moyens de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales et la fraction de la dotation générale de décentralisation attribuée à l'ensemble des trois échelons de collectivités territoriales. Son budget devrait être, en 2007, de 207,73 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 198,73 millions d'euros de crédits de paiement.

Les crédits budgétaires de la mission ne retracent qu'une faible partie de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales. En effet, les prélèvements sur recette représentent plus de 73 % des concours financiers de l'État. Ils devraient s'élever à 49,415 milliards d'euros, en hausse de 4,25 %. Ils financent, en matière de fonctionnement, la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation de compensation de la taxe professionnelle et la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale et, en matière d'investissement, le fonds de compensation de la taxe professionnelle (FCTP). L'ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales, hors fiscalité transférée, évolue de 64,9 milliards d'euros en 2006 à 66,8 milliards d'euros en 2007, soit une augmentation de 1,9 milliard d'euros, à structure constante.

Ce budget traduit trois orientations essentielles. La première est la reconduction du pacte de croissance et de solidarité en 2007. La DGF devrait donc progresser de 2,54 % et s'établir à 45,17 milliards d'euros. Ce choix n'était pas évident, compte tenu des contraintes qui pèsent sur le budget de l'État, qui diminue de 1 %. Il manifeste la volonté de l'État de respecter ses engagements envers les collectivités territoriales. Cependant, il est impératif de mener une réflexion sur la participation de celles-ci à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Les dotations budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* connaissent aussi une évolution remarquable : la dotation générale d'équipement (DGE) et la dotation de développement rural progresseront de 2,9 %, pour s'établir respectivement à 472 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 401 millions d'euros de crédits de paiement pour la DGE et 128 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour la dotation de développement rural ; les dotations d'équipement scolaire et la dotation générale de décentralisation (DGD) augmenteront de 2,502 %. Le budget de la dotation générale de décentralisation devrait être de 1,35 milliard d'euros.

La seconde évolution concerne la péréquation. Plusieurs réformes conduites depuis 2004, ont renforcé les mécanismes de péréquation et ont permis de rétablir une certaine justice entre les collectivités territoriales, par

le biais notamment de la dotation de solidarité urbaine (DSU). Au sein de la DGF, les dotations de péréquation ont augmenté de 82 % entre 2002 et 2006. La DSU est passée de 615 millions d'euros en 2003 à 880 millions d'euros en 2006, soit une augmentation de 43,1 %. La loi de programmation pour la cohésion sociale a prévu l'affectation prioritaire de 120 millions d'euros par an à la dotation de solidarité urbaine de 2004 à 2009. La dotation de solidarité rurale est passée de 407,22 millions d'euros en 2003 à 571,99 millions d'euros en 2006, soit une augmentation de 40,5 %. Il serait souhaitable que le Comité des finances locales veille à assurer à la dotation de solidarité rurale une croissance identique à celle de la dotation de solidarité urbaine.

La troisième évolution importante est l'impulsion donnée depuis 2004 au processus de décentralisation. En 2007, les transferts de fiscalité se poursuivront, essentiellement au titre de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les régions bénéficieront du transfert d'une part du produit de la TIPP à hauteur de 1.373 millions d'euros. Les départements se verront transférer une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances d'un montant de 312,05 millions d'euros. Au titre du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI), les départements bénéficieront d'une fraction de la TIPP à hauteur de 4,94 milliards d'euros. Dans le cadre des travaux de la Commission consultative d'évaluation des charges, l'État a répondu plusieurs fois aux demandes des collectivités locales et a accordé des compensations supplémentaires, au-delà des règles prévues par la Constitution. C'est le cas, notamment en matière de transfert du RMI avec la création du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion, doté de 500 millions d'euros en 2006, 2007 et 2008. Certes, certaines dépenses, comme le service du RMI sont en augmentation depuis leur transfert. Cependant, le dynamisme des recettes des régions et des départements doit leur permettre de prendre en charge dans de bonnes conditions financières ces compétences nouvelles.

Ainsi les comptes administratifs des régions en 2005 montrent que si les charges de fonctionnement ont augmenté d'un milliard d'euros, les produits de fonctionnement ont augmenté de 2 milliards et l'autofinancement de plus de 15 %. Les départements ont bénéficié, quant à eux, du dynamisme des droits de mutation. Ils ont progressé de 79 % entre 2000 et 2005, soit 2,9 milliards d'euros de recettes supplémentaires. L'autofinancement des départements a ainsi augmenté de 13 % en 2005. Ces chiffres montrent que les augmentations d'impôts décidées par les départements et les régions ont surtout servi à développer l'autofinancement, et non à pallier un quelconque désengagement de l'État.

Les crédits de la mission, la reconduction du pacte de stabilité et de croissance et la poursuite des transferts de fiscalité traduisent donc la volonté de l'État de donner aux collectivités territoriales des moyens financiers importants dans le contexte actuel de relance de la décentralisation.

Puis la Commission a *adopté*, suivant la position du Rapporteur spécial, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, et ceux du compte spécial *Avances aux collectivités territoriales*.

Elle a ensuite procédé à l'examen d'amendements portant article additionnel.

Articles additionnels après l'article 51 :

La Commission a tout d'abord examiné deux amendements identiques présentés, l'un par M. Jacques Péliissard, le second par M. Charles de Courson, visant à exclure du potentiel financier des communes la dotation de garantie et à prendre en compte les compensations d'exonérations fiscales dans le calcul de ce potentiel.

M. Jacques Péliissard a rappelé que la loi de finances pour 2005, dans un souci de lisibilité, a remplacé le potentiel fiscal par le potentiel financier, en y intégrant notamment la dotation forfaitaire, et, en son sein, la dotation de garantie. S'il est positif d'intégrer la dotation forfaitaire, en revanche, il s'avère, à l'usage, que la prise en compte de la dotation de garantie, qui a des niveaux très hétérogènes selon les communes et qui comprend des crédits de péréquation, va à l'encontre du renforcement de la péréquation voulu par la réforme de la DGF. C'est pourquoi cet amendement propose d'exclure la dotation de garantie du potentiel financier.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est déclaré opposé à ces amendements. Depuis la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2004 et 2005, la dotation forfaitaire est composée d'une dotation de base, allouée en fonction du nombre d'habitants de la commune, d'une dotation superficielle, calculée en fonction de la superficie de la commune, et d'une dotation de compensation de la suppression de la « part salaire » de la taxe professionnelle. Afin d'éviter que certaines communes connaissent une baisse trop forte de leur DGF du fait de la réforme, un complément de garantie a été institué. Ce complément concerne deux types de communes : les premières, les plus nombreuses, ont une DGF très supérieure à celle des autres communes,

en raison de différents héritages du passé, comme par exemple une forte activité touristique. Des villes comme Vichy ou Lourdes ont ainsi une DGF trois fois plus élevée que d'autres communes de même catégorie. Par conséquent, supprimer la dotation de garantie du potentiel financier des communes minorerait artificiellement la prise en compte de la richesse de certaines d'entre elles. Cela irait à l'encontre du renforcement de la péréquation, promu par la réforme de la DGF.

Cependant, le problème est que la seconde catégorie de communes qui perçoivent une dotation de garantie est constituée par celles qui ont bénéficié de dispositifs de péréquation au sein de la DGF, entre 1985 et 1993. Elles sont néanmoins beaucoup moins nombreuses, et les travaux du Comité des finances locales pilotés par Jean-Pierre Fourcade avaient abouti à la conclusion qu'il fallait prendre en compte le complément de garantie dans le potentiel financier. Cet amendement irait donc à l'encontre de l'effet péréquateur voulu par la réforme de la DGF, en ne prenant pas en compte la richesse réelle de certaines communes.

M. Charles de Courson a souligné qu'on consolide les communes les plus riches lorsqu'on substitue des prélèvements sur ressources à des impôts locaux, puisqu'on le fait toujours sur les taux existants, et non sur une assiette moyenne. L'exemple le plus net est celui de Paris. Aucune réponse n'est apportée à ce problème. Il faudrait donc tenir compte des observations du Président Pierre Méhaignerie et M. Yves Fréville, en prenant davantage en compte les compensations d'exonérations d'impôts locaux qui accentuent les inégalités. Il faudrait, au moins, adopter le second volet de la réforme proposée.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a approuvé l'idée d'intégrer les compensations d'exonérations fiscales, mais a souligné que des simulations devaient absolument mesurer les conséquences d'une telle réforme sur la DGF des communes.

M. Augustin Bonrepaux a estimé qu'il aurait fallu obtenir des simulations avant de transformer le potentiel fiscal en potentiel financier. Ces simulations n'ont été fournies qu'au dernier moment. Le système est injuste car il fait apparaître, dans certains cas, certaines communes pauvres moins pauvres qu'elles ne le sont, et certaines communes riches, moins riches qu'elles ne le sont. Cela aboutit à diminuer les différences et donc à affaiblir la péréquation. Il n'est pas normal que la dotation de garantie soit prise en compte dans le potentiel financier en faisant de ces communes des communes soi-disant riches. On reprend à ces communes ce qu'on leur avait donné dans le cadre des dispositifs de péréquation. Si une simulation est demandée, elle doit concerner l'ensemble du dispositif et montrer les inégalités qu'il crée.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, a indiqué que l'exclusion de la seule dotation de garantie du calcul du potentiel financier, objet d'un autre amendement de M. Jacques Pélissard, ne recueille pas son approbation. En revanche, l'intégration des compensations fiscales pose une vraie question. En 2004, le Comité des finances locales a mené une réflexion sur ce sujet. Il n'a pas proposé d'intégrer les compensations d'exonérations fiscales dans le potentiel financier, sans simulation préalable. Ces compensations sont très inégalement réparties et peuvent varier d'une année sur l'autre. Leur intégration entraînerait donc la variation du potentiel financier et donc du montant de DGF de chaque commune. Il serait dangereux d'adopter ce dispositif, sans en connaître les conséquences. Un amendement de la commission des Finances devrait plus utilement demander au Gouvernement de rendre un rapport présentant l'impact d'une telle réforme sur la DGF.

M. Henri Emmanuelli a souligné que ces amendements proviennent des travaux de l'association des Maires de France (AMF). Elle ne propose certainement pas cette réforme à la légère. L'adoption de ces amendements par la commission des Finances poussera le Gouvernement à présenter enfin des simulations sur ce sujet.

M. Pascal Terrasse a également noté qu'il s'agit d'une proposition émanant du président de l'AMF, qui fait autorité en matière de finances locales. Il faut adopter ces amendements pour obtenir du Gouvernement une étude d'impact. Si cette étude est fournie avant la séance publique, il sera toujours temps de réexaminer le dispositif, s'il a des effets contraires à l'objectif recherché.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, a rappelé que le Comité des finances locales, qui représente aussi les collectivités territoriales et qui a conduit des travaux sur ce sujet en 2004, n'a pas voulu intégrer les compensations d'exonérations fiscales, en raison des conséquences hasardeuses que cela pourrait avoir.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné que plusieurs membres du comité des finances locales avaient proposé, lors des débats sur la réforme de la DGF en 2004, de prendre en compte les compensations d'exonérations fiscales, qui s'élèvent à 10 milliards d'euros, dans le potentiel financier. Le Comité a renoncé,

car il est difficile d'évaluer les conséquences d'une telle réforme sur la DGF des communes. Ces compensations sont, en effet, très inégalement réparties. Selon l'étude d'Yves Fréville, le contribuable national prend, en moyenne, six fois plus en charge la taxe d'habitation dans les Alpes-Maritimes que dans le Cantal. Une telle mesure pourrait bouleverser profondément les équilibres actuels de la DGF. Des simulations sont donc indispensables. Ce travail a d'ailleurs peut-être déjà été fait par l'association des Maires de France.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est déclaré réticent à adopter un dispositif dont on ne connaît pas l'impact. Certes, certains maires sont mécontents de la réforme de la DGF, mais une telle mesure, qui ne va pas forcément dans le sens de la justice fiscale, pourrait provoquer davantage de mécontents.

M. Charles de Courson a donc proposé un amendement soutenu par M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, demandant au Gouvernement de produire avant juin prochain un rapport contenant trois simulations, l'une sur l'exclusion de la dotation de garantie du potentiel financier, la deuxième sur l'intégration des compensations d'exonérations fiscales dans ce potentiel et la troisième sur l'application simultanée des deux mesures. Il a *retiré* son amendement.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a insisté sur l'intérêt de disposer des trois simulations.

M. Jacques Péliissard a souligné que son amendement résulte des travaux de la commission des Finances de l'AMF. Il s'est rallié à la demande d'une simulation préalable. Celle-ci doit cependant être communiquée au Parlement dans un délai rapide, car il est nécessaire de restaurer la justice et la péréquation. Il ne faut pas que les effets péréquateurs soient gommés par des situations acquises. Il a *retiré* son amendement.

M. Jean-Pierre Balligand a présenté un amendement reprenant le texte des amendements retirés, afin d'obliger le Gouvernement à entamer son travail d'évaluation. Ils pourront toujours être retirés au vu des évaluations.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné qu'il serait déraisonnable d'adopter un dispositif à l'aveugle, alors qu'il s'agit de la répartition de la DGF en février 2007, soit plus de 39 milliards d'euros.

La Commission a *adopté* l'amendement de MM. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, et Charles de Courson, demandant au Gouvernement de produire, sur les trois hypothèses envisagées, une simulation avant juin 2007.

Puis elle a *rejeté* l'amendement de M. Jean-Pierre Balligand et des autres membres du Groupe socialiste, excluant la dotation de garantie et intégrant les compensations fiscales dans le potentiel financier.

Un amendement de M. Jacques Péliissard, prévoyant uniquement d'exclure la dotation de garantie du potentiel financier, a été retiré **par son auteur**, pour tirer les conséquences du débat précédent.

Puis, **M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial**, a présenté un amendement de coordination visant à préciser que la dotation forfaitaire du département de Paris est désormais indexée sur la moyenne pondérée des taux de progression fixés par le Comité des finances locales pour la dotation de base et le complément de garantie. En effet, l'article 12 du projet de loi de finances permet au Comité des finances locales de faire évoluer différemment la dotation forfaitaire et le complément de garantie. Il y a donc maintenant deux taux. Or, le code général des collectivités territoriales ne vise toujours qu'un seul taux pour l'évolution de la dotation de Paris. Il s'agit donc d'un amendement de coordination, qui permet de prendre en compte la moyenne des deux taux. Une simulation serait également bienvenue.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur la solution proposée. Choisir la moyenne pondérée s'apparente à un « jugement de Salomon ». Si l'amendement n'est pas adopté, quelle sera l'évolution de cette dotation ?

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, a souligné que, compte tenu de la modification de l'article 12 du projet de loi de finances qui propose deux taux, on ne sait pas sur quel taux indexer la dotation forfaitaire de Paris. Il s'agit d'une simple coordination.

M. Augustin Bonrepaux a précisé que le problème existe non seulement pour le département de Paris, mais aussi pour celui des Hauts de Seine. La péréquation n'est pas assez développée et il faut mieux prendre en compte les richesses spécifiques de certains départements.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné qu'il s'agit d'un amendement de coordination. En vertu de la réforme proposée par l'article 12 du projet de loi de finances, le Comité des finances locales aura la

possibilité de fixer deux taux pour la progression de la dotation de base et de la dotation de garantie. Il faut coordonner ces dispositions avec le cas du département de Paris.

M. Charles de Courson s'est demandé si le critère de la moyenne pondérée est le plus pertinent.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Puis la Commission a examiné un amendement de M. Augustin Bonrepaux révisant les modalités de calcul du prélèvement France Télécom.

M. Augustin Bonrepaux a souligné la difficulté dans laquelle se retrouvent des communes qui voient leur base de taxe professionnelle baisser du fait de la fin des activités France Télécom sur leur territoire. Il convient donc de réviser les modalités de calcul du prélèvement France Télécom, afin qu'il corresponde à la situation fiscale réelle des communes qui le financent. L'effritement des bases est à la charge des communes et amène un double questionnement sur la justesse du transfert et sur les causes de cet effritement. Comme cela a déjà été demandé depuis deux ans, il faudrait actualiser les bases et réduire d'autant la compensation prise aux collectivités locales.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, a rappelé que cet amendement est déposé chaque année. Les communes qui ont un établissement France Télécom sur leur territoire connaissent une minoration de leur DGF, au titre de la taxe professionnelle qu'elles perçoivent et qu'elles devraient théoriquement reverser à l'État. Il est vrai que, lorsque les activités de France Télécom baissent, ou que ses implantations quittent le territoire de communes, celles-ci subissent toujours cette minoration, alors même qu'elles ne perçoivent plus les recettes correspondantes. Cet amendement pose donc un vrai problème. Cependant, du fait de la réforme de la DGF, qui a intégré l'ensemble des dotations passées dans une dotation unique, cette réforme est désormais techniquement impossible puisqu'on ne peut plus isoler une fraction qu'on pourrait minorer en fonction de la fiscalité réelle des communes. Le problème doit être réglé au cas par cas. En conséquence, il émet un avis défavorable l'amendement.

M. Augustin Bonrepaux a souligné que, si cette réforme était soi-disant techniquement infaisable, elle n'en était pas moins politiquement possible.

M. Jean-Pierre Gorges a noté que lorsque France Télécom quitte le territoire de certaines communes, l'État fait toujours comme si elles percevaient des recettes au titre de la taxe professionnelle. Dans certaines communes, 40 à 50 % des recettes sont liées à cette situation, et ce problème n'a jamais été réglé. Il existe des situations dramatiques et certaines communes menacent de refuser de voter leur budget, si une solution n'est pas trouvée. Au-delà des solutions au cas par cas, une disposition pérenne devra être trouvée.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est opposé à l'amendement, car le prélèvement France Télécom est maintenant fondu dans la DGF. Les recettes de taxe professionnelles qui étaient reversées à l'État ne peuvent plus être individualisées au sein de la DGF. Poitiers, par exemple, percevait trois millions de recette de taxe professionnelle au titre des activités de France Télécom. Or, les bases de taxe professionnelle sont passées de trois à deux millions d'euros, et le prélèvement sur la DGF est resté fixé à 3 millions, et continue à être indexé. Cependant, ce changement n'est plus techniquement possible. En outre, cette réforme a aussi été bénéfique pour certaines communes qui ont vu leurs bases augmenter. Il faudrait donc reprendre à ces communes, pour restituer aux autres.

M. Henri Emmanuelli a remarqué qu'il faudrait individualiser ce prélèvement au sein de la DGF en évaluant le montant. Ce qui est présenté par le Rapporteur comme techniquement impossible ne l'est pas : c'est le coût du dispositif qui conduit la majorité à rejeter cet excellent amendement.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Puis, elle a examiné un amendement de **M. Jacques Péliissard** proposant, que pour les communes dont la garantie par habitant est supérieure à 1,5 fois la garantie par habitant moyenne constatée l'année précédente, le taux de progression de la garantie soit nul. Il s'agit d'éviter une progression des inégalités et de renforcer la péréquation.

Après un avis favorable du **Rapporteur spécial**, la Commission a *adopté* l'amendement.

Puis, la Commission a examiné un amendement de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, tirant les conséquences de la minoration de la progression de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, en prévoyant la réaffectation du solde non utilisé de cette dotation à la dotation d'aménagement de la DGF.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé que cet amendement tire les conséquences d'une décision du Comité des finances locales, tenu la veille. Compte tenu du nombre d'instituteurs, la dotation spéciale pour le logement de ceux-ci évoluerait spontanément de 10,96 %, ce qui n'est pas raisonnable. Le Comité des finances locales a choisi de faire progresser cette dotation de 3 %. Il convient de prévoir l'affectation de la somme ainsi disponible. L'économie réalisée de 9,34 millions d'euros permettra de dégager cette somme pour la dotation d'aménagement de la DGF en 2007. Un support législatif est nécessaire pour cette nouvelle affectation.

M. Charles de Courson a expliqué que cette situation est liée au fait que le nombre d'instituteurs qui optent pour le régime de professeur est sous-estimé chaque année. Le Gouvernement devrait, à l'avenir, effectuer des estimations plus raisonnables.

M. Jean-Pierre Gorges a demandé pourquoi l'économie réalisée était immédiatement réaffectée à une nouvelle dépense.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a expliqué que l'indexation de la DGF était insuffisante pour absorber l'augmentation de la DSU de 120 millions d'euros par an et, parallèlement, de la DSR. Cela a pour conséquence de limiter la progression des autres dotations de la DGF. Il existe, en outre, un solde de 11 millions d'euros sur l'exercice 2005 au titre de la DSI. Additionné aux 9,34 millions d'euros, cela permettra de majorer la DGF et de neutraliser la régularisation négative de DGF au titre de 2005, imputée sur la DGF de 2007.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, a noté que l'augmentation de la DGF devait également permettre le développement des communautés de communes, sans pénaliser ni la DSU ni la DSR.

M. Denis Merville a estimé qu'il s'agissait d'un bon amendement.

M. Henri Emmanuelli a souligné qu'il convenait de tirer les conséquences des décisions du Comité des finances locales.

Après un avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* cet amendement.

*

La Commission a ensuite procédé à l'examen des crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* sur le rapport de M. Jean-Pierre Gorges, Rapporteur spécial.

M. Jean-Pierre Gorges, Rapporteur spécial, a indiqué que cette mission regroupe près de 2,5 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 0,93 % du budget de l'État. Créée *ex nihilo* avec la mise en œuvre de la LOLF, elle comporte trois programmes de nature différente, qui lui confèrent chacun une importance particulière. D'abord, elle finance les fonctions « support » du ministère de l'Intérieur, au travers du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Deuxièmement, elle couvre la gestion de l'ensemble du réseau des préfectures – cœur de l'administration déconcentrée de l'État – dans le cadre de son programme *Administration territoriale*. Enfin, elle comporte les crédits du programme *Vie politique, culturelle et associative*, qui finance notamment les partis et les campagnes électorales et jouera donc un rôle clé pour l'organisation des élections présidentielle et législatives de l'an prochain.

D'un montant global prévisionnel de 2.497,9 millions d'euros, les crédits de paiement de la mission affichent une hausse de 12,9 % par rapport à ceux votés l'an dernier en loi de finances initiale, soit + 286 millions d'euros. À périmètre constant, ces crédits augmenteraient d'environ 318 millions d'euros, soit de près de + 14,4 %. Ils se répartissent entre trois parts, d'inégal volume : 65 % pour le programme *Administration territoriale*, 20 % pour le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et 15 % pour celui consacré à la vie politique, culturelle et associative.

Cette hausse tient, pour l'essentiel, à l'accroissement des crédits du programme *Vie politique, culturelle et associative* – qui bénéficie de 231,7 millions d'euros supplémentaires sur 381 millions d'euros – en vue du

financement des élections des crédits de 2007. Ce dernier facteur contribue pour 81 % à l'augmentation de la mission et explique l'essentiel des hausses prévues pour les dépenses de personnel (+ 5,3 %, soit 51,4 millions d'euros), de fonctionnement (+ 32,7 %, soit 163,9 millions d'euros), d'investissement (+ 22,6 %, soit 18,8 millions d'euros), et d'intervention (+ 28,2 %, soit 21,9 millions d'euros). En effet, les crédits de paiement pour l'action 2 relative à l'organisation des élections progressent de 228,1 millions d'euros et représentent un montant quinze fois plus important que ceux votés en loi de finances pour 2006 (244,3 millions prévus contre 16,2 millions d'euros). Les autorisations d'engagement – qui intègrent l'engagement des dépenses payables en 2008 – passent quant à elles de 18 à 403,7 millions d'euros.

Le programme *Administration territoriale* (1.615,3 millions d'euros de crédits de paiement prévus), qui regroupe environ 85 % des emplois, bénéficie d'une augmentation de 1,7 %, soit + 28,8 millions d'euros, liée principalement aux mesures salariales générales et catégorielles, nonobstant la suppression de 315 ETPT. Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* augmente de 27,4 millions d'euros (sur les 501,4 millions d'euros prévus), soit + 5,8 %, ce qui s'explique principalement par l'augmentation des crédits relatifs aux affaires financières et immobilières (+ 26 millions d'euros), en raison notamment des nouveaux loyers budgétaires (16,6 millions d'euros) et des opérations de rationalisation immobilière du ministère.

Les priorités de cette mission sont, comme en 2006, la création de nouveaux titres sécurisés, la modernisation de la gestion des ressources humaines et la rationalisation des implantations immobilières. Les projets de titres ou bases de données sécurisés engagés sont principalement au nombre de quatre : le système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) : 4,25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,2 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour couvrir la réalisation et le développement du système, qui doit être opérationnel au 1^{er} semestre 2008, après une phase expérimentale en 2007. Les avantages attendus de ce nouveau système sont importants, tant en termes de dématérialisation et de simplification des procédures que de gains de productivité pour l'administration, les constructeurs automobiles, de lutte contre les fraudes et de coopération internationale dans la lutte contre les vols, et d'amélioration du recouvrement des amendes.

Le deuxième projet concerne le passeport électronique, avec l'inscription de 20,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,1 millions d'euros en crédits de paiement pour financer la production de ce nouveau type de passeports par l'Imprimerie nationale ainsi que l'achat de lecteurs. Le reste du projet, dont le coût en 2007 est estimé globalement à 58,1 millions d'euros, sera financé par l'agence nationale des titres sécurisés, dont la création est prévue l'an prochain. Le troisième projet est la mise en place de l'identité nationale électronique sécurisée (INES), avec 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 million d'euros en crédits de paiement. Un partenariat public-privé est envisagé à cet effet. Il vise à établir une procédure de délivrance commune aux passeports et à la carte d'identité, à doter cette dernière des mêmes caractéristiques biométriques que le passeport et à offrir un outil d'identification et de signature électronique. Enfin, le projet GREGOIRE, avec 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 millions d'euros en crédits de paiement, vise à une refonte de l'application actuelle de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le projet de création de l'agence nationale des titres sécurisés, prévue à l'article 28 du projet de loi de finances. Un audit de modernisation en étudie les conditions de mise en œuvre. Les objectifs de ce projet consistent à donner à la France les moyens d'être au meilleur niveau mondial dans l'emploi des nouvelles technologies pour la production de titres sécurisés, de développer les synergies entre les administrations pour une meilleure maîtrise des coûts et de mutualiser les achats d'équipements nécessaires à l'exploitation des titres. Placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, cette agence, à vocation interministérielle, aura pour mission de développer les moyens nécessaires à la mise en œuvre des procédures sécurisées de délivrance des titres. Elle serait dotée de 45 millions d'euros prélevés sur les taxes de délivrance des passeports et pourrait bénéficier en cours de gestion d'un transfert de tout ou partie des crédits maintenus sur le programme *Administration territoriale* en fonction de l'avancée du projet. Les emplois permanents de l'établissement seront pourvus par des fonctionnaires de l'État et des agents non titulaires. S'agissant de la création d'une nouvelle structure, il conviendra de s'assurer de sa pleine opportunité, tant en termes d'économies budgétaires que de qualité de service.

La deuxième priorité du ministère repose sur la modernisation de la gestion des ressources humaines, par la mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines qui prévoit d'importantes réductions d'effectifs, avec en contrepartie la requalification de plusieurs milliers d'emplois. Elle s'est concrétisée par un

protocole d'accord pluriannuel (2006-2010), signé le 4 juillet 2006 avec quatre organisations syndicales. Celui-ci prévoit différentes mesures au bénéfice des personnels administratifs, techniques et des systèmes d'information et de communication. En premier lieu, un plan de requalification des personnels, qui vise à répondre au besoin de renforcement en personnels qualifiés : 1.500 emplois environ devraient être supprimés de 2006 à 2010, avec en contrepartie la requalification de plusieurs milliers d'emplois. 3,5 millions d'euros sont prévus pour la deuxième tranche de ce plan, qui doit notamment permettre d'accélérer le processus de requalification des personnels au sein de la catégorie C, notamment pour les agents. Une deuxième série de mesures est constituée de réformes statutaires. La fusion des corps vise à joindre l'ensemble des corps administratifs du ministère. Elle concerne également les personnels administratifs des greffes des juridictions administratives, ainsi que les personnels d'administration centrale relevant du ministère chargé de l'outre-mer. Ce dispositif, qui sera mis en œuvre dès le 1^{er} janvier 2007, prévoit la création d'un corps unique pour chaque catégorie de personnel administratif du ministère. Au total, la réforme, qui concerne près de 40.000 agents, permet le passage de seize à seulement trois corps. L'enveloppe catégorielle prévue pour 2007 pour l'ensemble des programmes concernés du ministère est évaluée à 900.000 euros. Des réformes importantes des règles statutaires applicables aux corps des catégories B et C seront en outre mises en œuvre dans le cadre de l'accord du 25 janvier 2006 sur l'amélioration des carrières dans la fonction publique. Ces mesures s'élèvent à 4,6 millions d'euros pour 2007.

Enfin, il est prévu de poursuivre le plan de rattrapage des régimes indemnitaires et d'harmonisation entre les filières. Une politique de revalorisation indemnitaire a été initiée en 2002, tendant à mettre à niveau, de manière progressive, le régime indemnitaire du ministère sur la moyenne interministérielle et à créer les conditions d'une meilleure prise en compte du mérite dans les modalités d'attribution de ce régime. Pour 2007, une enveloppe de 13,5 millions d'euros sera consacrée à la poursuite de ces objectifs, dont 2 millions d'euros pour les hauts fonctionnaires.

S'agissant des implantations immobilières, la rationalisation des conditions d'installation de l'administration centrale se poursuit. Le regroupement de la direction de la surveillance du territoire, de la direction centrale des renseignements généraux et de la division nationale antiterroriste sur un site unique, à Levallois-Perret, en 2006, en constitue la première concrétisation. Un montant de 162,7 millions d'euros a été ouvert l'an dernier en autorisations d'engagement afin de financer l'opération ; 10 millions d'euros supplémentaires ont également été ouverts en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de permettre la location du site en 2006, dans l'attente de la finalisation du montage d'une location avec option d'achat (LOA), conclue au cours de l'été dernier, pour un coût de 14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,6 millions d'euros en crédits de paiement.

Le programme national d'équipement des préfetures continue de faire l'objet d'un effort budgétaire important (52,5 et 50 millions d'euros de crédits de paiement prévus, respectivement pour 2006 et 2007). Il tend à mener de front la rationalisation des implantations, l'adaptation des locaux aux nouveaux besoins, la préservation du patrimoine et la sécurisation des biens et des personnes. Ces projets s'inscrivent, plus largement, dans la politique de valorisation du patrimoine du ministère, qui pourrait d'ailleurs utilement donner lieu à un audit.

Plusieurs améliorations ont été, par ailleurs, apportées à la recherche de la performance, qu'il conviendra d'amplifier. La présentation des projets annuels de performance (PAP) a encore gagné en clarté et en commodité. La stratégie des programmes a été précisée. La justification au premier euro est également plus détaillée. Cependant, plusieurs lacunes demeurent : la stratégie de la mission ne donne pas véritablement lieu à une présentation, en dehors des tableaux généraux regroupant les crédits. Force est également de constater que la justification au premier euro pourrait encore gagner en précision. Quant à la partie consacrée à l'analyse des coûts du programme et des actions, qui devrait constituer à terme une présentation en comptabilité analytique de chaque programme, elle reste pour l'instant embryonnaire.

On note également des progrès dans l'évolution des objectifs et indicateurs, qui répondent pour partie aux recommandations formulées au printemps dernier par la Mission relative à la mise en application de la LOLF (MILOLF). Un effort significatif a porté sur le recentrage des indicateurs, en cherchant autant que possible à en réduire le nombre et à en affiner la pertinence : la mission comporte ainsi 15 objectifs et 26 indicateurs, contre 19 objectifs et 32 indicateurs l'an dernier. L'accent a, par ailleurs, été mis sur le renseignement des indicateurs et des cibles : tous les indicateurs sont aujourd'hui renseignés, ainsi que la plupart des valeurs cibles. Reste désormais à atteindre ces dernières...

Par ailleurs, les services départementaux ont été, dans l'ensemble, associés à l'élaboration des budgets opérationnels de programme (BOP). La dépense a été largement déconcentrée ; et ce, bien avant la mise en œuvre de la LOLF, avec la globalisation des crédits des préfectures depuis 2000. Les BOP territoriaux comportent, s'agissant des crédits de paiement, 99,7 % des crédits de personnel et 81,2 % des autres crédits.

Au-delà de la mise en œuvre de la LOLF, la recherche de la performance se traduit par les audits de modernisation, qui font suite à la stratégie ministérielle de réforme (SMR). Cette stratégie a été remplacée par un document intitulé « Feuille de route ministérielle de modernisation », qui se compose du plan stratégique de modernisation du ministère 2006-2009, de la liste des grands projets de modernisation avec leur fiche descriptive et d'un tableau de bord de suivi. Elle comporte de nombreuses mesures positives, pour la plupart d'ailleurs déjà évoquées. On peut cependant regretter le risque de confusion introduit par la multiplication d'outils et de concepts. Le risque n'est pas mince que l'élan de réforme engagé perde en lisibilité auprès d'une partie des agents du ministère, des responsables politiques ou de l'opinion publique. En outre, les mesures figurant dans la feuille de route ne font pas l'objet d'un chiffrage précis – notamment en termes d'économies – contrairement à la SMR. Cette lacune devrait être comblée, de même qu'une étude d'impact complète devrait accompagner chacune de ces principales mesures.

Dans le cadre des audits de modernisation menés à l'initiative du ministre du Budget et de la réforme de l'État, les dépenses liées aux élections politiques ont été examinées par une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général économique et financier. Le rapport d'audit a été rendu public en juin dernier. Il contient plusieurs pistes de réforme : création d'un fichier national des électeurs, qui permettrait de rationaliser l'envoi des documents de propagande alors que les pratiques varient aujourd'hui d'une préfecture à l'autre, appel à des prestataires privés, utilisation éventuelle du courriel pour la diffusion de la propagande, nouvelle organisation des services de l'État en ce qui concerne la propagande : les élections nationales seraient gérées directement et quasi intégralement par l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, les élections européennes et régionales par les préfectures de région, les autres élections restant gérées au niveau départemental... Mais ces réformes ne peuvent, selon le ministère, être mises en œuvre sans une large concertation préalable ; elles nécessitent, en tout état de cause, de nombreuses adaptations législatives et réglementaires.

Trois autres audits sont en cours concernant, outre la mise en place d'une agence de délivrance des titres sécurisés de l'État, l'indemnisation des refus de concours de la force publique et la modernisation des achats publics.

Le projet de budget de la mission pour 2007 connaît donc une hausse exceptionnelle, justifiée par l'organisation des prochaines élections présidentielle et législatives. Cela ne doit pas masquer pour autant la poursuite de mesures prioritaires importantes engagées depuis plusieurs années : gestion prévisionnelle et modernisée des ressources humaines, déconcentration, fongibilité et optimisation de l'emploi des crédits en préfecture, rationalisation et rénovation des implantations immobilières, réforme de l'administration territoriale, ou développement de nouveaux titres et bases de données sécurisés notamment. Le ministère de l'Intérieur est aujourd'hui sans doute l'un des plus impliqués et des plus avancés dans la mise en œuvre de la LOLF, la modernisation de l'État et la recherche de la performance. La mise en œuvre de la LOLF ne soulève pas de question particulière. Les audits de modernisation se poursuivent. Cependant, on constate que la multiplication des structures locales avec le développement de l'intercommunalité et des syndicats, génère une réelle complexité à laquelle les services de l'État doivent faire face. Il faudrait parvenir à plus de simplification. Le contrôle de légalité est devenu trop complexe.

M. Alain Rodet a observé que le nouveau système d'immatriculation des véhicules, présenté comme la panacée, sera plus coûteux et rendra moins de services que l'actuel. L'investissement immobilier, en projet à Levallois-Perret, ne sera pas non plus économe des deniers publics du fait du coût des terrains et du prix de l'immobilier dans cette commune, il aurait été possible de trouver des immeubles en région parisienne à moindre coût.

Le Rapporteur spécial a répondu que le nouveau système d'immatriculation ne peut être plus mauvais que l'actuel. Il occasionnera des difficultés au début, mais contribuera à une gestion plus simple de toute la chaîne de vie du véhicule et aboutira à des économies. Il a indiqué comprendre la position de M. Alain Rodet sur l'investissement immobilier, et s'est dit favorable à un audit sur le sujet.

La Commission a *adopté*, conformément à la position du Rapporteur spécial, les crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

*

La Commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial**, à l'examen des crédits de la mission *Aide publique au développement*, de l'article 42, rattaché, et du compte spécial *Prêts à des États étrangers*.

M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial, a indiqué que la contribution française totale à l'APD devrait s'élever à 9,2 milliards d'euros, contre 8,3 milliards d'euros en 2006. Ainsi, l'objectif fixé par le Président de la République sera en apparence atteint : les dépenses d'APD représenteront 0,5 % du revenu national brut (RNB) en 2007. L'augmentation des dépenses d'APD résulte essentiellement de l'augmentation des dépenses multilatérales, qui passent de 2,2 milliards d'euros à 3 milliards d'euros ; cette hausse s'explique elle-même essentiellement par l'accroissement du volume des prêts multilatéraux portés par le FMI.

L'aide bilatérale représente les deux tiers de ce montant, dont 2 milliards d'euros d'annulations de dettes. La croissance des dépenses de l'aide-projet et de l'aide-programme résulte de celle des prêts, au détriment des dons ; l'augmentation concerne les prêts concessionnels de l'AFD, qui passent de 312 millions d'euros en 2006 à 534 millions d'euros en 2007, et les prêts d'ajustement structurel accordés par l'AFD qui, après avoir eu un impact négatif de 80 millions d'euros en 2006 du fait des remboursements, atteindront 236 millions d'euros en 2007.

L'organisation de la politique d'aide publique au développement est complexe. Elle dépend principalement de deux ministères : Affaires étrangères et Finances. Les grandes orientations sont décidées par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). La politique d'APD est, en théorie, pilotée par le ministre de la Coopération, du développement et de la francophonie. Toutefois, les opérations de prêts et les annulations de dette dépendant principalement de la Direction générale du Trésor et de la politique économique, il est permis d'émettre quelques doutes quant à ce rôle de chef de file.

La mission *Aide publique au développement* représente un tiers des dépenses d'APD. Les crédits de paiement augmentent de 4,7 %, pour s'établir à 3,12 milliards d'euros en 2007, mais diminuent d'un tiers en autorisations d'engagement. Cette mission se compose de deux programmes, l'un piloté par le ministère de l'Économie, l'autre par le ministère des Affaires étrangères. Les crédits de paiement du programme *Aide économique et financière au développement*, augmentent de 2,9 %, du fait de l'augmentation des dépenses multilatérales ; les autorisations d'engagement diminuent de 50 %, répartis sur l'ensemble des actions. Les crédits du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*, qui dépend du ministère des Affaires étrangères, augmentent de 5,5 %, principalement du fait de l'augmentation de la contribution au Fonds mondial pour le sida, la tuberculose et le paludisme et des dépenses de personnel.

Alors que l'Agence française de développement (AFD) a été désignée « opérateur-pivot » de l'APD, elle sera l'objet de restrictions budgétaires en 2007. La baisse des crédits de paiement pour les subventions-projets, qui tombent de 184 millions d'euros à 163 millions d'euros, ne sera pas entièrement compensée par un prélèvement de 38 millions sur le résultat de l'AFD : il restera 29 millions d'euros de projets non financés, qui grèveront la trésorerie de l'AFD ; les bonifications de prêts seront financées par 27,7 millions d'euros de crédits de paiement et par le résultat de l'AFD à hauteur de 78 millions d'euros ; de même, les annulations de dette ne sont indemnisées qu'à hauteur de 98,5 millions d'euros, alors que le résultat de l'AFD doit compenser le reste, soit 35 millions d'euros.

Le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* devrait être à l'équilibre, les remboursements compensant les crédits de paiement ; la réserve « pays émergents » disposera, comme en 2006, de 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et 150 millions d'euros en crédits de paiement ; les crédits des traitements de dette s'élèvent à 731 millions d'euros, contre 314 millions d'euros en 2006.

Le montant affiché de l'APD correspond-il à la réalité ? Le Gouvernement a voulu à tout prix atteindre les 0,5 % du RNB promis par le Président de la République, et pour ce faire, il a utilisé toutes les moyens possibles. Certaines dépenses sont considérées comme des dépenses d'APD, alors que leur impact en terme de développement pour les pays concernés est incertain. C'est le cas, par exemple, des dépenses déclarées pour l'écolage, qui atteignent 932 millions d'euros, soit 10 % de l'APD ! C'est aussi le cas des dépenses d'accueil

des réfugiés, soit 440 millions d'euros, dont on peut douter, c'est un euphémisme, de l'utilité pour le développement des pays en cause.

La comptabilisation des annulations de créances commerciales qui font l'objet de garanties par la Coface est également très discutable. Elles résultent d'une politique de soutien des exportations françaises et non d'une politique d'aide au développement. Elles ont plutôt une incidence sur notre balance commerciale. Or, elles représentent 60 % des annulations de dette comptabilisées en APD, soit plus de 1,2 milliard d'euros.

Enfin, le montant prévisionnel de 2,1 milliards d'euros d'annulations de dette pour 2007 semble très largement surestimé ; en effet, une part importante de ce montant résulte d'annulations dont la réalisation dès 2007 est plus qu'incertaine, notamment s'agissant de la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo.

Si les dépenses d'APD ont augmenté ces dernières années, c'est grâce aux annulations de dette décidées dans le cadre du Club de Paris. L'initiative de la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) va arriver à son terme, et le maintien d'un volume d'APD constant sans annulations de dette nécessitera un effort budgétaire autrement plus important.

La pression migratoire est un des principaux problèmes auxquels vont se heurter les pays européens dans les années à venir. Les mesures pour la contenir sont dérisoires. La seule solution est d'aider les pays du Sud à se développer. En cela, le Président de la République fait un diagnostic juste, mais les réponses apportées ne sont pas du tout à la hauteur du problème.

M. Alain Rodet a demandé si la taxe de solidarité sur les billets d'avion était prise en compte dans les dépenses d'APD. Par ailleurs, les crédits destinés au soutien de la francophonie sont-ils en totalité comptabilisés comme de l'APD ?

Le Rapporteur spécial a répondu que le produit de la taxe sur les billets d'avion n'est pas pris en compte dans les 0,5 % du RNB ; il transite par le fonds de solidarité pour le développement, lequel le reverse à la structure financière internationale pour la vaccination (IFFIm). La mission *Aide publique au développement* ne comporte que les crédits destinés au soutien de la francophonie dans les pays en développement.

M. Jean-Jacques Descamps a partagé le souhait de participer plus largement au développement afin d'aider les pays à parvenir à un niveau de richesse satisfaisant, mais a souligné qu'il fallait s'interroger, de façon constante, sur la façon dont les crédits de l'aide au développement sont utilisés et s'ils contribuent toujours efficacement à ce développement. Les décisions de remise de dettes par exemple, devraient faire l'objet d'une évaluation, de même que les différents types de prêts et d'aide. L'AFD a-t-elle fait l'objet de contrôles, notamment de la part de la Cour des comptes ?

M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial a observé que les décisions de procéder à l'annulation d'une partie de la dette publique ou privée relèvent du Trésor ainsi que du Club de Paris et non du ministère des Affaires étrangères. L'AFD gère les projets et programmes techniques d'aide au développement ; sa situation financière a été jugée très saine par le rapport de la Cour des comptes de 2006, portant sur les exercices 2000 à 2004. Par ailleurs, le réseau de l'AFD a été examiné par la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les services de l'État à l'étranger.

M. Augustin Bonrepaux, Président, a indiqué que, compte tenu du fait qu'il préside la séance, il ne participera pas au vote.

La Commission a alors, contre l'avis du Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de la mission *Aide publique au développement*.

Article 42 : Garantie de l'État à l'Agence française de développement (AFD) au titre de la Facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm) :

La Commission a *adopté* cet article sans modification, conformément à la position du Rapporteur spécial.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial, portant article additionnel après l'article 42.

M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial, a expliqué que cet amendement vise à relever le plafond des annulations de dettes autorisées par le Parlement. En effet, le Gouvernement estime lui-même que le plafond de

11,1 milliards d'euros, introduit dans la loi de finances rectificative pour 2004, ne sera pas suffisant. Il convient de relever ce plafond de 3,5 milliards d'euros. Il semble que le Gouvernement attende la loi de finances rectificative. Pourquoi attendre ?

M. Jean-Jacques Descamps a souhaité savoir si l'adoption de cet amendement ne conduit pas à alourdir abusivement le déficit budgétaire.

M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial, a expliqué que son amendement ne visait qu'à prévoir le relèvement du plafond dès la loi de finances initiale et non dans la loi de finances rectificative, comme l'habitude en a été prise sans justification. Il ne modifie pas l'équilibre pour 2007.

Mme Béatrice Pavy a indiqué qu'elle s'abstiendrait, car cet amendement, s'il n'a pas d'incidence sur le budget 2007, peut globalement contribuer à la sincérité budgétaire.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Contre l'avis du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits du compte spécial *Prêts à des États étrangers*.

*

La Commission a, enfin, examiné, sur le rapport de M. Jean-Jacques Descamps, Rapporteur spécial, les crédits correspondant au programme *Remboursements et dégrèvements des impôts locaux* de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

M. Jean-Jacques Descamps, Rapporteur spécial, a souligné que la mission *Remboursements et dégrèvements* comprend deux programmes, examinés séparément. Il s'agit ici de rendre compte du programme des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux dont l'examen en séance publique a lieu en même temps que celui des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Le volume de crédits de la mission totalise 76,5 milliards d'euros, représentant le quart du budget de l'État. Ces crédits, qui ont un caractère évaluatif, sont en hausse de 11,5 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale 2006 et de 6 % par rapport à la prévision d'exécution. Les remboursements d'impôts correspondent à des restitutions liées aux mécanismes d'imposition, alors que les dégrèvements résultent de l'application de dispositions législatives ou de décisions individuelles. La mission est composée d'un ensemble de dépenses fiscales extrêmement composites, sur lesquelles il est difficile d'avoir une prise réelle. Il y a, d'une part, celles qui résultent de recours contentieux divers, de remboursements d'acomptes,... par essence imprévisibles, d'autre part les restitutions des crédits d'impôts, dont l'exemple type est la prime pour l'emploi (PPE).

Le programme regroupe 14,1 milliards d'euros d'impôts pris en charge par l'État qui s'ajoutent aux concours financiers aux collectivités locales. Les contribuables oublient souvent que la part d'impôts locaux qu'ils ne paient pas est prise en charge par l'État.

La taxe professionnelle constitue l'essentiel des crédits du programme, soit 9,8 milliards d'euros. 2,2 milliards d'euros concernent le dégrèvement pour investissements nouveaux, désormais pérennisé, qui touche 700.000 entreprises. Le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée représente 5,2 milliards d'euros, en baisse du fait de la montée en puissance du précédent dispositif. Les dégrèvements de taxes foncières, essentiellement en faveur du foncier non bâti, sont inscrits pour 0,6 milliard d'euros. S'agissant des dégrèvements de taxe d'habitation, 2,3 milliards d'euros sur les 3 milliards d'euros prévus concernent le plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu. Huit millions de foyers bénéficient de la mesure. Enfin, les admissions en non-valeur représentent 0,7 milliard d'euros.

Il n'incombe pas au Rapporteur spécial de juger de la pertinence des mesures, retracées par les remboursements et dégrèvements qui en résultent. Ce devrait être fait au niveau des missions concernées, singulièrement la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* ». Les restitutions « mécaniques » ont une incidence budgétaire, mais on ne peut que les constater. En revanche, les dégrèvements sont la conséquence d'une politique déterminée. Il en va ainsi de la prime pour l'emploi (PPE). Or une partie seulement de son coût est retracée dans la mission, ce qui ne permet pas d'apprécier la pertinence de cette dépense fiscale dans sa globalité. Encore faut-il souligner que l'examen de la pertinence de la PPE relève plutôt des problématiques abordées lors de l'examen de la mission « *Travail et emploi* », tandis que celle du crédit d'impôt-recherche relève de l'appréciation de la performance des crédits de la mission « *Recherche et*

enseignement supérieur ». Dès lors, il convient de s'interroger sur l'utilité de discuter, dans la présente mission dont les crédits répercutent des décisions prises antérieurement, de l'intérêt de telle ou telle mesure de politique publique.

Par conséquent, la responsabilité du Rapporteur spécial de la mission « *Remboursements et dégrèvements* » consiste, d'une part à veiller à ce que l'évaluation des crédits qu'elle contient soit sincère, d'autre part, à faire en sorte que la discussion sur ces dégrèvements ait lieu, d'une manière ou d'une autre.

M. Henri Emmanuelli a souhaité savoir si l'« usine à gaz » que représente le bouclier fiscal impacte les crédits de ce programme. S'agissant de crédits évaluatifs, cela ne vise-t-il pas à empêcher toute traçabilité des effets néfastes du bouclier fiscal ?

M. Jean-Jacques Descamps, Rapporteur spécial, a indiqué que l'impact du « bouclier fiscal » figure dans les crédits de la mission, essentiellement dans le programme consacré aux impôts d'État, pour un montant de 400 millions d'euros.

M. Henri Emmanuelli a fait remarquer que certains départements seront plus concernés que d'autres par le bouclier fiscal et que ce dernier n'impactera certainement pas de la même façon les Alpes-Maritimes et la Lozère. Le prélèvement sur la DGF qui en résultera sera-t-il global ou ciblé par collectivité locale ?

M. Jean-Jacques Descamps, Rapporteur spécial, a précisé que le mécanisme voté l'an dernier était tel que les collectivités territoriales ne prendront en charge leur quote-part du plafonnement du montant des impôts acquittés qu'à condition que le total des impôts d'État n'entraîne pas, à lui seul, droit à restitution. Cette situation n'interviendra, pour l'essentiel, que dans les cas de contribuables aux revenus modestes et non pour les redevables les plus riches. Pour les collectivités territoriales concernées, cette prise en charge s'effectuera en amont, non pas lors de la répartition de la DGF entre les collectivités, mais au moment de la fixation du montant global de la DGF. Celle-ci devrait être en conséquence amputée d'environ 30 millions d'euros l'an prochain.

M. Henri Emmanuelli a estimé que les départements pauvres paieront pour les départements riches.

M. Jean-Jacques Descamps, Rapporteur spécial, a répondu qu'au contraire, l'application du bouclier fiscal aux impôts locaux est favorable aux revenus les plus faibles. Leur répartition entre les différentes collectivités sur le territoire est plus dispersée que celle des ménages aisés. Dès lors que le bouclier est mis en œuvre au niveau des impôts locaux, cela joue sur les niveaux de revenus les plus bas, et donc dans les départements moins riches que la moyenne.

M. Augustin Bonrepaux, Président, s'est interrogé sur la nécessité d'opérer ce prélèvement s'il est aussi inégalement réparti.

M. Jean-Jacques Descamps, Rapporteur spécial, a rappelé que la mesure législative a été adoptée l'an dernier ; le Rapporteur doit donc porter une appréciation sur son évaluation en 2007, laquelle semble être correctement réalisée. Le Gouvernement doit néanmoins fournir un certain nombre de précisions, afin notamment et de mieux chiffrer l'effet sur les collectivités territoriales et d'apprécier le nombre de contribuables concernés par le dispositif.

Il a conclu en souhaitant l'adoption des crédits du programme « *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* » ; le vote sur l'ensemble des crédits de la mission interviendra à l'issue de l'examen des crédits du second programme de la mission.

Informations relatives à la Commission

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a reçu, en application de l'article 153 de la loi de finances pour 2006, *un rapport sur la Gendarmerie du transport aérien*.

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

Mardi 24 octobre 2006

*Présidence de M. Philippe Houillon, président,
puis de M. Guy Geoffroy, vice-président*

La Commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et de M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, sur les crédits des missions « Sécurité », « Sécurité civile », « Administration générale et territoriale de l'État » et « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2007.

Après avoir souhaité la bienvenue au ministre d'État et au ministre délégué, le Président Philippe Houillon, rappelant que le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance venait d'être adopté en première lecture par le Sénat, s'est interrogé sur l'articulation de ce texte avec le projet de loi de finances, en particulier s'agissant du fonds pour la prévention de la délinquance créé par voie d'amendement.

M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a souhaité tout d'abord exprimer une pensée personnelle pour M. Gérard Léonard, qui fut rapporteur pour avis de la Commission pour le budget de la sécurité entre 2002 et 2006. Sa disparition, dans des circonstances douloureuses, suivie de celle de son fils, est une perte pour tous.

La politique menée depuis quatre ans porte ses fruits. Depuis 2002, la délinquance générale a reculé de 8,8 %, celle de voie publique de 23,7 %. Depuis le début de l'année, la délinquance générale baisse de 0,9 % et la délinquance de voie publique de 4,10 %. Si ces résultats sont confirmés à la fin du mois de décembre, 2006 sera la cinquième année consécutive de baisse de la délinquance, après une période de quatre ans durant laquelle elle avait augmenté.

Parallèlement, tous les indicateurs démontrant le professionnalisme et l'implication des policiers et des gendarmes demeurent en hausse. Le meilleur exemple en est fourni par le taux d'élucidation, qui progresse encore par rapport à l'an dernier. En 2005, un fait sur trois a été élucidé contre moins d'un fait sur quatre en 2002. Depuis le début de l'année, le taux d'élucidation se situe à 33,41 %, confirmant ainsi les résultats antérieurs.

En outre, la politique de sécurité routière a permis de sauver 8 500 vies depuis 2002, dont 609 depuis le début de l'année 2006.

S'agissant de la lutte contre l'immigration clandestine, près de 20 000 reconduites à la frontière ont été effectuées en 2005. Ce chiffre sera dépassé en 2006. L'objectif pour 2007 est de 28 000 reconduites exécutées. En 2002, il y en a eu à peine 10 000.

Le Parlement a adopté cet été la loi visant à promouvoir l'immigration choisie. Elle représente un tournant dans la politique d'immigration de notre pays. La République sait être généreuse et accueillante, mais elle doit pouvoir choisir qui a le droit de se maintenir sur le sol français. Il convient d'être sans faiblesse pour éloigner du territoire ceux qui n'ont pas vocation à y rester. Depuis 2004, les interpellations de ceux qui aident à l'immigration clandestine ont augmenté de 40 % : c'est bien la preuve que le Gouvernement s'attaque aux filières d'immigration irrégulière.

En quatre ans, les crédits – hors masse salariale – consacrés à la politique de lutte contre l'immigration clandestine auront été multipliés par 2,5. La police nationale y consacrera 195 millions d'euros en 2007, car les besoins restent importants : centres de rétention administrative, coût de transport des éloignements, systèmes d'information, renforcement du maillage territorial des services.

Il y a, c'est vrai, un domaine que les services de police peinent cependant à réduire seuls, c'est celui des violences aux personnes, qui représentent 10 % du total de la délinquance. Entre 1998 et 2002, elles avaient augmenté de 48 %. Pour la première fois, elles ont stagné en ce qui concerne l'ensemble des faits constatés par

les services de police et les unités de gendarmerie, et même diminué de 0,55 % pour ce qui est des faits constatés par les seuls services de la police nationale.

Parmi les violences aux personnes, les violences non crapuleuses connaissent une très forte augmentation. Cela peut s'expliquer par le fait qu'un plus grand nombre de femmes osent porter plainte pour les violences qu'elles subissent au sein de la cellule familiale.

Pour lutter contre les violences, de nouveaux dispositifs ont été mis en place, notamment le service national de police ferroviaire, ou encore le plan de lutte contre la violence dans les stades, dans le cadre duquel une proposition de loi de M. Claude Goasguen a été adoptée.

Le projet de loi sur la prévention de la délinquance, quant à lui, a été adopté en première lecture par le Sénat. Sa discussion s'ouvrira le 21 novembre 2006 à l'Assemblée. Il contient notamment deux dispositions : l'obligation de suivi thérapeutique du conjoint violent dans le cadre du suivi socio-judiciaire, et la création d'une infraction autonome permettant de sanctionner ceux qui se livrent à des violences habituelles au sein du couple. Il est essentiel de faire en sorte que dans les situations de violence familiale, ce soit le bourreau, non la victime, qui soit obligé de quitter le domicile.

La violence frappe aussi les forces de l'ordre, comme l'ont récemment montré les odieuses agressions des Tarterêts, des Mureaux et d'Épinay-sur-Seine. Il faut rendre hommage au travail, au courage et à l'abnégation des policiers et des gendarmes.

Les auteurs de ces lâches attaques doivent être sévèrement punis. Mais il ne faut pas se tromper de débat : c'est bien parce que les policiers et les gendarmes sont présents dans tous les quartiers qu'ils y sont agressés.

Une action de fond est menée contre les trafics et l'économie souterraine. Le travail des groupes d'intervention régionaux, les GIR, a permis l'interpellation de 17 651 délinquants, dont 4 132 ont été placés sous mandat de dépôt. Au total, ce sont 1 658 armes, plus de 5 tonnes de cannabis, 145 kg de cocaïne et d'héroïne qui ont été saisis.

Le ministre d'État a rappelé sa proposition que les violences les plus graves commises contre les policiers, les gendarmes, les pompiers, les surveillants de prison, les policiers municipaux, tous détenteurs de l'autorité et de la puissance publique, soient criminalisées dès lors que trois conditions seront remplies : violences commises avec une arme, occasionnant une incapacité totale de travail supérieure à 8 jours, et perpétrées soit avec une préméditation, soit en réunion. Le policier récemment agressé aux Tarterêts a été frappé à la tête, et seulement à la tête, durant quatre minutes, par vingt personnes. De tels actes constituent des crimes. Il est normal que leurs auteurs aient à en répondre devant une cour d'assises. Un amendement en ce sens sera présenté lors de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance.

Il importe en outre de noter que 42 % des personnes poursuivies pour des faits délictueux font l'objet d'une mesure de mise en détention provisoire, contre 80 % de celles qui sont poursuivies pour des faits criminels. Le but d'une telle disposition n'est cependant pas d'augmenter les comparutions devant les cours d'assises, mais au contraire de produire un effet dissuasif.

Il convient de continuer à faire progresser les résultats. Le projet annuel de performance 2007 fixe de nouveaux objectifs en ce sens : faire baisser la délinquance de voie publique d'au moins 2 %, réaliser 4 000 interpellations d'« aidants » à l'immigration irrégulière, augmenter d'un point le taux d'élucidation des crimes et délits.

Pour atteindre ces objectifs, le budget de la police nationale proposé pour 2007 s'élève à 8,19 milliards d'euros en crédits de paiement, réalisant ainsi une progression de 2,5 % par rapport au budget de 2006 : c'est un point et demi de plus que l'évolution moyenne du budget de l'État.

L'année 2007 sera la cinquième et dernière année d'application de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Pour la première fois, une loi de programmation aura été scrupuleusement et intégralement respectée jusqu'à son terme. Les postes ont été créés, les crédits ont été mobilisés. Aucune organisation syndicale n'affirme le contraire.

S'agissant des effectifs, la remise à niveau engagée depuis 2002 se poursuivra en 2007, avec 1 000 nouveaux recrutements, dont 850 gardiens de la paix. Au total, 6 200 fonctionnaires supplémentaires auront ainsi été recrutés en cinq ans. En 2007, les effectifs de la police nationale dépasseront pour la première fois les 150 000 policiers, adjoints de sécurité (ADS) et agents administratifs, scientifiques et techniques.

Les mesures adoptées à la fin de 2005 dans le cadre de la prévention de la délinquance et de la lutte contre les violences urbaines se traduiront par la consolidation en 2007 des 2 000 emplois d'ADS recrutés en contrat d'accompagnement dans l'emploi en 2006. Au 1^{er} octobre, plus de 1 200 des ADS recrutés dans ce cadre sont déjà dans les services de police.

En matière d'équipement, les grands programmes LOPSI seront achevés en 2007. En particulier, le déploiement de la nouvelle arme individuelle sera achevé par l'acquisition en 2007, de 28 200 pistolets Sig-Sauer, permettant que tous les policiers en soient dotés, de même que tous sont dotés d'un gilet pare-balles individuel et d'une nouvelle tenue.

De plus, il sera procédé à l'acquisition supplémentaire de 500 pistolets à impulsion électrique. Les policiers doivent en effet disposer en plus grand nombre d'armes à létalité réduite. À terme, tous les policiers évoluant dans une brigade anti-criminalité (BAC) de nuit doivent en être dotés, afin de pouvoir neutraliser les délinquants sans provoquer de lésions létales.

En outre, 100 véhicules légers ont été équipés dès 2005 de caméras embarquées pour identifier les auteurs de violences urbaines, ainsi que pour protéger les policiers, dont l'action est souvent mise en cause. Cette expérimentation ayant été concluante, 400 véhicules légers supplémentaires seront équipés. À terme, il est souhaitable que tous les véhicules de nuit le soient. Les caméras permettent de réunir les preuves judiciaires nécessaires. Les délinquants les redoutent d'ailleurs plus que les camions à eau ou les grenades lacrymogènes. À l'inverse, elles permettent de protéger les policiers et les gendarmes quand ils sont accusés de s'être rendus coupables de brutalités. C'est là un effet qui a également été constaté dans les zones d'attente pour personnes en instance de l'aéroport de Roissy. Alors même que le nombre de personnes éloignées n'a jamais été aussi important, plus aucune polémique n'a lieu sur le thème des brutalités policières depuis que tous les embarquements sont filmés.

La question de l'enregistrement de la garde à vue ne se pose cependant pas dans les mêmes termes. L'interpellation est, par définition, le moment d'un contact physique, qui impose de faire la différence entre une brutalité inadmissible et l'usage légitime de la force. Il n'en est pas de même de la garde à vue, dont il serait au demeurant difficilement compréhensible qu'elle soit filmée alors que la comparution devant le magistrat instructeur ne le serait pas.

Le souci de protéger les fonctionnaires de police contre les suspicions dont ils peuvent être l'objet doit également conduire à privilégier l'achat de pistolets TASER, dont chaque munition est dotée d'une puce qui retransmet les conditions dans lesquelles cette munition a été utilisée. Une fois que la cible a été touchée, le policier doit ramasser la cartouche et la ramener au poste. En cas de polémique, la lecture de la puce permet de savoir très exactement ce qui s'est passé.

Enfin, le déploiement de la nouvelle tenue sera complètement terminé au 1^{er} semestre 2007. Ce sont au total 100 000 tenues qui auront ainsi été livrées aux policiers.

Cet ensemble d'équipements doit permettre à la police de devenir moderne. S'il est cependant un domaine dans lequel les choses n'avancent pas assez vite, c'est celui de l'immobilier. Il peut s'écouler sept ans, et parfois plus, entre le moment où est décidée la construction d'un commissariat et celui où il entre effectivement en service. L'obtention du permis de construire, les recours éventuels déposés par les riverains, les travaux de dépollution sont autant de facteurs de retard. Les partenariats public-privé devraient permettre de surmonter un certain nombre de blocages.

La modernisation des moyens dont disposent les forces de l'ordre dans le domaine technologique sera poursuivie en 2007 avec : l'achèvement, avant la fin du premier semestre 2007, de la couverture de la totalité des départements métropolitains par le réseau ACROPOL ; la création de centres d'information et de commandement dans 25 départements en 2007 ; la poursuite de la montée en puissance des fichiers d'identification. À cet égard, 350 000 profils sont inscrits dans le fichier national automatisé des empreintes génétiques, cent fois plus qu'en 2002. Le nombre des affaires résolues grâce à lui est passé de 3 avant mai 2002 à 4 821 au 1^{er} octobre, dont 60 % depuis le début de l'année 2006. Ce fichier risquait, selon certains, remettre en cause les libertés publiques. La vérité est qu'il contribue à faire passer la police d'une culture de l'aveu à une culture de la preuve. Une police moderne doit être scientifique, et ne saurait l'être s'il ne lui est pas possible d'utiliser des fichiers qu'elle est en mesure de recouper.

Un effort significatif sera encore réalisé en matière immobilière, prolongeant ainsi les actions menées dans ce domaine depuis 2002. Comme en 2005 et 2006, l'objectif fixé par la LOPSI de la mise en chantier de 100 000 m² sera atteint. Depuis quatre ans, de nombreux projets immobiliers d'ampleur ont été achevés : les hôtels de police de Nîmes, Bordeaux et Montpellier, les commissariats centraux de Bobigny, ceux des IV^e et XI^e arrondissements de Paris, les commissariats de police des quartiers Nord et Noailles à Marseille, ainsi que les centres de rétention administrative, les « CRA ».

Grâce à l'effort réalisé, ces derniers atteindront une capacité nationale de 2 400 places en 2008, contre 800 en 2002 et c'est en 2007 qu'interviendra la livraison des grands projets immobiliers de Lyon, de Lille et de l'hôtel de police d'Argenteuil.

Cette année sera aussi celle du lancement des travaux du commissariat central du XX^e arrondissement de Paris, du pôle logistique national à Limoges, de la poursuite du grand chantier de la direction départementale de la sécurité publique de Seine-Saint-Denis, du grand projet immobilier de Nantes et de l'hôtel de police de Pointe-à-Pitre.

Enfin, le schéma directeur immobilier de l'administration centrale avance à grands pas. Il connaîtra au printemps 2007, la réalisation de sa première étape stratégique avec l'ouverture du pôle du renseignement qui regroupera sur le site de Levallois-Perret, les Renseignements généraux, la Direction de la surveillance du territoire et la sous-direction anti-terroriste de la police judiciaire.

Au total, le budget du programme police nationale proposé prévoit, hors masse salariale, 1,14 milliard d'euros en crédits de paiement, représentant une augmentation de 3,15 %.

Le redéploiement des effectifs entre police et gendarmerie est désormais achevé avec succès en métropole depuis le 1^{er} septembre. Peut-être la réforme de la carte judiciaire pourrait-elle d'ailleurs s'inspirer de cet exemple.

Est inscrite au budget 2007 une dotation additionnelle de 5 millions d'euros consacrée à la prime de résultats exceptionnels : 20 millions d'euros sont ainsi consacrés à cette prime, soit quatre fois plus qu'en 2004. En 2006, plus de 36 000 fonctionnaires de police, soit un quart des effectifs, toucheront une prime de résultats exceptionnels d'un montant moyen de près de 400 euros. Cette prime, critiquée lors de sa création mais qui n'est plus remise en cause aujourd'hui, aura encouragé les fonctionnaires qui le méritent, en même temps qu'elle aura obligé les chefs de service à évaluer les personnels placés sous leur autorité, ce qui est leur rôle premier. Il est en tout cas confondant qu'on ait pu qualifier de populiste la rémunération partielle des fonctionnaires au mérite quand on entend maintenant formuler une proposition - qui est, elle, outrancièrement populiste - d'instauration de jurys populaires tirés au sort pour juger l'action des élus.

Au total, 42,3 millions d'euros sont consacrés au financement des mesures statutaires et indemnitaires nouvelles de 2007 et à l'extension en année pleine des mesures déjà entrées en vigueur en 2006. Elles viennent concrétiser la tranche 2007 du protocole « corps et carrières ». Cette réforme extrêmement importante vise à diminuer les effectifs des commissaires et officiers pour augmenter ceux de l'encadrement de terrain.

Le budget 2007 du programme de la police nationale comportera 33,2 millions d'euros consacrés à l'action sociale avec un effort prononcé de fidélisation des fonctionnaires en Île-de-France : 200 prêts à taux zéro pour permettre aux jeunes policiers de devenir propriétaires, 100 places en crèche, 1 000 logements réservés supplémentaires.

En ce qui concerne la sécurité civile, le programme Dash 8 d'un montant de 58 millions d'euros, sera achevé en 2007, et le douzième Canadair, perdu en 1997, sera enfin remplacé. S'agissant des feux de forêt, la doctrine d'emploi des moyens aériens a été révisée. Ils ne sont désormais mobilisés qu'en cas de danger pour la vie humaine.

Les très bons résultats de la campagne « feux de forêts » de 2006 sont dus à plusieurs condamnations très sévères de pyromanes, mais aussi à la modernisation des équipements, avec un quadrillage préventif systématique des zones à risques, un engagement rapide des moyens aériens sur les feux naissants, et une participation croissante des services de police et de gendarmerie à titre répressif.

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit aussi l'achat de trois hélicoptères de type EC 145 afin notamment de remplacer l'un des deux hélicoptères accidentés cet été. L'appareil lui-même n'est pas en cause. En revanche, il convient de revoir les procédures et la formation des pilotes de la sécurité civile.

M. Guy Geoffroy, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Sécurité », a souligné qu'aucun des interlocuteurs qu'il a eu l'occasion d'interroger dans le cadre des rencontres préliminaires à l'établissement du rapport pour avis n'a contesté le fait que les objectifs ambitieux de la LOPSI ont été atteints au fil des cinq années au cours desquelles ils ont été mis en œuvre dans les budgets successifs.

On doit cependant relever qu'une interrogation subsiste quant à l'exécution de la LOPSI dans la gendarmerie, puisqu'il est probable qu'une année supplémentaire sera nécessaire pour que la mise en œuvre de cette loi soit effective. Or le budget 2008 sortira du cadre de la LOPSI. Il serait bon que les efforts consentis par la nation en faveur de la police le soient également en faveur de la gendarmerie, même si ce devait être avec un léger décalage.

S'agissant des personnels administratifs, la LOPSI prévoyait un effort considérable, qui était le corollaire d'une plus grande présence des gardiens de la paix sur la voie publique, dans le cadre d'une politique d'interpellations. Au total, 2 000 postes de personnels administratifs auront été créés dans les budgets successifs mettant en œuvre cette loi, ce qui a permis de libérer autant de fonctionnaires actifs qui occupaient jusqu'alors des tâches de gestion. Le budget 2007 permettra la création de 1 000 postes, dont 150 seront consacrés à des tâches administratives. Il est permis de se demander si ce chiffre, que l'on peut juger faible par rapport aux années précédentes, peut être interprété comme marquant la fin de cette politique de création de postes administratifs, au motif qu'elle aurait atteint ses objectifs, ou si un effort supplémentaire sera nécessaire dans les années ultérieures, en dehors du cadre d'une loi d'orientation. On peut craindre que les gouvernements à l'avenir jugent inutile de poursuivre le mouvement de retour des policiers actifs sur le terrain.

En ce qui concerne les moyens de fidéliser les policiers dans des secteurs qui sont moins attractifs que d'autres, et au-delà des mesures annoncées par le ministre d'État, le rapporteur pour avis a souligné que la demande d'une politique d'aide sociale en direction des personnels de la police nationale a été maintes fois exprimée par les interlocuteurs qu'il a rencontrés. Ils craignent qu'une fois l'exécution de la LOPSI achevée, les évolutions positives qu'ils ont constatées en matière d'aide sociale connaissent une pause. Les besoins restent notamment importants en matière de garde d'enfants et de logement.

M. Thierry Mariani, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Sécurité civile », a interrogé le ministre d'État sur quatre points.

En premier lieu, après avoir rappelé que le fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) faisait l'objet de critiques répétées, il a souhaité connaître les pistes envisagées pour améliorer, d'une part, la consommation de ses crédits, et, d'autre part, la pertinence des investissements qu'il finance, notamment le projet ANTARES.

En deuxième lieu, il a interrogé le ministre d'État sur les motifs du report annoncé de la suppression des contributions communales au budget des SDIS.

En troisième lieu, il a regretté que la mise en œuvre de la sensibilisation des élèves à la prévention des risques et de l'apprentissage des gestes de premiers secours, prévus par la loi de modernisation de la sécurité civile, ne semble pas connaître le même succès que les autres innovations de cette loi.

En dernier lieu, il a souhaité connaître les mesures prises ou envisagées pour faire face aux actes d'incivilité dont sont victimes les sapeurs-pompier.

Il a enfin souligné que, dans les zones méditerranéennes, l'obligation de débroussaillage est extrêmement efficace dans la lutte contre les incendies de forêt notamment depuis que les pouvoirs publics veillent à la faire respecter avec la même rigueur que la limitation de vitesse en matière de sécurité routière. Mais le débroussaillage a un coût élevé pour les propriétaires. C'est pourquoi il serait souhaitable que le ministre d'État participe à la réflexion que le ministre délégué au budget s'est engagé à ouvrir sur la possibilité d'instaurer un dispositif de réduction d'impôt permettant d'aider les propriétaires à faire face à leurs obligations.

En réponse à M. Guy Geoffroy, rapporteur pour avis, **le ministre d'État** a confirmé que l'exécution de la LOPSI avait été plus difficile s'agissant des crédits de la gendarmerie, ce qui s'explique par le fait que ces crédits servent bien souvent de variable d'ajustement destinée à préserver les budgets des trois autres armes. Il est souhaitable qu'à compter de 2008, le ministère de l'intérieur gère le budget de la gendarmerie. Le fait que les gendarmes soient des militaires ne s'oppose nullement à ce qu'ils soient mis à la disposition et gérés par un ministère civil. La brigade de sapeurs-pompier de Paris est entièrement composée de militaires, ce qui ne

l'empêche pas d'être sous l'autorité unique du ministre de l'intérieur. Il doit être mis fin au paradoxe qui veut que le ministre qui emploie ne soit pas celui qui promet, ni celui qui sanctionne, ni celui qui gère le budget.

S'agissant des postes administratifs, il convient de réaffirmer qu'un policier n'a pas à se voir confier des tâches de secrétariat. L'effort de création de postes administratifs sera poursuivi. Enfin, les expressions « personnels actifs » et « personnels non actifs » devraient être évitées. Elles sont blessantes à l'égard des personnels administratifs.

Pour ce qui est des besoins des policiers en matière de logement, l'effort consenti pour les satisfaire devra être poursuivi et intensifié.

En réponse à M. Thierry Mariani, rapporteur pour avis, le **ministre d'État** a souligné que le fonds d'aide à l'investissement des SDIS était d'un fonctionnement trop complexe et conduisait à une dissémination des dépenses. Un nouveau décret est en cours de rédaction pour y remédier, afin de retrouver l'esprit qui avait présidé à sa création : le financement d'équipements structurants et d'intérêt commun.

S'agissant du report de la suppression des contributions communales, les pompiers volontaires sont vivement opposés à ce que les représentants des communes ne siègent plus au conseil d'administration des SDIS. Les départements considèrent qu'étant les principaux payeurs, ils doivent être les principaux décideurs. Ce raisonnement n'est pas absurde. Mais les pompiers volontaires font valoir que si les communes ne siègent plus au conseil d'administration des SDIS, il sera difficile de recruter des volontaires. Voilà pourquoi il est sage de reporter la suppression des contributions communales.

La sensibilisation des élèves à la prévention des risques et à l'apprentissage des gestes de premiers secours est éminemment souhaitable. Un groupe de travail interministériel sera prochainement réuni sur ce sujet.

Le coût du débroussaillage est élevé, puisqu'il peut atteindre facilement entre 2 000 et 3 000 euros. En outre, la réglementation conduit certains propriétaires à débroussailler en dehors même de leur propriété. Des déductions fiscales ou des déductions de charges pourraient opportunément les aider à mettre en œuvre cette mesure préventive extrêmement importante.

La meilleure réponse aux actes dont sont victimes les sapeurs-pompiers se trouve dans l'amendement que le ministre d'État et le garde des Sceaux soumettront au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance.

M. Bernard Derosier a pris acte de ce que le ministre d'État avait reconnu l'imperfection du fonds d'aide à l'investissement des SDIS. Un amendement au projet de loi de finances serait un bon moyen d'y remédier. Il ne peut être déposé que par le Gouvernement, puisque les parlementaires se verraient, eux, opposer l'article 40 de la Constitution.

Le ministre d'État s'est dit prêt à examiner avec les parlementaires les conditions dans lesquelles un amendement sur ce sujet pourrait être déposé.

M. Bernard Derosier a ensuite souligné que le décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) à certains personnels de la fonction publique territoriale avait mis les SDIS dans une situation difficile. Le Gouvernement en est d'ailleurs conscient puisqu'il l'a annulé par un décret du 31 juillet 2006. Les sapeurs-pompiers manifestent à l'égard du ministre d'État un grand mécontentement après qu'il leur a fait miroiter une nouvelle bonification indiciaire dont ils ne bénéficieront finalement pas. Ils attendent une réponse sur la progression de leur pouvoir d'achat. Ils demandent également que la reconnaissance du caractère dangereux de leur métier, inscrite dans la loi, soit effectivement mise en œuvre.

Enfin, il semble que dans certains SDIS, les sapeurs-pompiers volontaires ne souhaitent pas bénéficier de la prestation de fidélisation et de reconnaissance, créée par la loi de modernisation de la sécurité civile, qui grève assez lourdement les indemnités qui leur sont versées.

Après avoir noté que le ministre d'État semblait satisfait de son bilan, et souligné que celui-ci gagnerait à faire l'objet d'une discussion plus détaillée en séance publique, **M. Jean-Pierre Blazy** a rappelé que l'Assemblée nationale avait adopté le 17 juillet 2002 les crédits de la LOPSI, à l'unanimité moins une voix. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2003, le Parlement avait adopté un amendement tendant à compléter l'article 7 de la LOPSI. Il disposait que le Gouvernement devait déposer chaque année sur le bureau de l'Assemblée et sur celui du Sénat, à l'ouverture de la session ordinaire, un rapport retraçant l'exécution de cette loi en évaluant les résultats obtenus au regard des objectifs. Or, il semble que ces rapports n'aient pas été

régulièrement remis. Il est important de pouvoir en disposer, car les appréciations sur l'exécution de la LOPSI sont diverses. Certains syndicats qui ne sont pas défavorables au ministre d'État éprouvent eux-mêmes quelques difficultés à évaluer le nombre réel de créations de postes. Ainsi, le Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale parvient à un total de 4 861 créations de postes, et non de 6 200, chiffre avancé par le ministre d'État.

On peut par ailleurs noter qu'entre le moment où des postes sont créés et celui où les candidats reçus au concours reçoivent leur première affectation à la sortie de l'école, il peut s'écouler un long intervalle, qui a d'ailleurs évolué au cours de la législature. Il est essentiel de savoir si des progrès ont été accomplis de ce point de vue.

On doit en outre souligner que la répartition des effectifs de police sur le territoire reste très inégale, et ne correspond pas à la carte de la délinquance et de la criminalité. Un renforcement des effectifs – certainement justifié – a été annoncé en Seine-Saint-Denis, qui inquiète toutefois les autres départements franciliens. Dans le projet de budget pour 2007, alors que les crédits consacrés à la police des étrangers augmentent, ceux de la sécurité et de la paix publique connaissent une diminution, même si celle-ci est légère, de 81 millions d'euros. Or, c'est dans ce domaine qu'ils devraient continuer d'augmenter.

Il serait également souhaitable que le ministre d'État puisse indiquer des chiffres précis concernant le nombre d'« actifs » affectés, dans les commissariats, à des tâches administratives et techniques.

S'agissant de la réforme des corps et carrières, la question de l'encadrement est très sensible. Les effectifs d'encadrement ont connu une baisse. Le niveau d'encadrement nécessaire à une bonne police devrait être précisé.

Enfin, il conviendrait que soit dressé un bilan de l'effectif consolidé des adjoints de sécurité.

Concluant son propos, M. Jean-Pierre Blazy a indiqué qu'il reviendrait sur les chiffres de la délinquance lors de la discussion du budget en séance publique et à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance.

M. Jean-Christophe Lagarde a souligné que le ministère de l'intérieur, à travers l'exécution de la LOPSI, avait respecté, contrairement à la pratique de la plupart des ministères, la volonté du législateur et que le ministre d'État devait en être remercié.

Puis il a présenté les observations suivantes :

— Le groupe UDF approuve l'augmentation des moyens consacrés à la lutte contre l'immigration clandestine. Il reste qu'à terme, un ministère à part entière sera nécessaire pour gérer l'ensemble des problèmes liés à l'immigration, irrégulière ou régulière.

— On doit souscrire également à l'objectif d'une augmentation des effectifs et il paraît indispensable de diminuer le nombre de hauts fonctionnaires pour renforcer les corps d'encadrement intermédiaire, qui sont trop souvent insuffisants sur le terrain.

— L'objectif de fidélisation des personnels doit aussi être approuvé même s'il ne paraît pas suffisant de leur apporter une aide à l'accession à la propriété. Il serait bon de poser une règle selon laquelle un fonctionnaire de police devrait rester dans sa première affectation durant une période de cinq ans. Il importe en effet que les policiers connaissent ceux à qui ils ont affaire et apprennent à les identifier, ce qui peut contribuer à faire baisser les tensions sur le terrain.

— Il serait opportun que le logement social dédié soit développé, non pas dans les zones de grande concentration urbaine, mais dans des quartiers plus banalisés.

— Les corps d'encadrement, dont le travail est difficile, méritent des primes plus importantes.

— La présence de CRS au tribunal de Bobigny est enfin effective. Cela doit être salué. Quand une bande de voyous se rend au tribunal pour faire pression sur les magistrats, il est important que la présence policière y soit significative.

— La délinquance baisse dans l'ensemble, mais la violence connaît une hausse. Il est important de dissocier les violences familiales de celles qui ne le sont pas, et de mieux connaître leur inégale répartition sur l'ensemble du territoire, et même à l'intérieur d'un même département, ne serait-ce que pour être en mesure de

pouvoir répartir de manière adéquate les effectifs. Il n'est pas normal que le ministre de l'intérieur ait dû se rendre personnellement en Seine-Saint-Denis pour annoncer le renfort de 350 policiers, ce dont il doit au demeurant être remercié. Au regard de l'évolution de la délinquance, cette augmentation d'effectifs aurait d'ailleurs dû intervenir plus tôt.

— L'action du directeur départemental de la sécurité publique récemment nommé en Seine-Saint-Denis doit être saluée et encouragée.

— Le récent rapport du préfet de Seine-Saint-Denis a dressé un constat exact de la situation en ce qui concerne les effectifs, mais aussi la justice des mineurs. Cette situation avait été dénoncée par des élus locaux de toutes tendances politiques, et même par des magistrats. Quand elle l'a été par le ministre d'État, cela a suscité de vives réactions qui ne sauraient faire oublier que le problème demeure, qu'il s'agisse des moyens ou des *a priori* idéologiques de certains.

— S'agissant du parc automobile, les temps d'immobilisation des véhicules sont encore trop longs.

— Enfin, les CRS, pourtant censés avoir été formés pour intervenir par petits groupes, sont venus à Drancy il y a six mois, non pas pour s'attaquer aux problèmes de sécurité qui se posaient, mais pour effectuer des contrôles routiers à 200 mètres des deux cités où leur intervention était nécessaire. Quand les CRS interviennent sur le territoire d'une commune dans le cadre de la sécurité publique et non du maintien de l'ordre, ils devraient être sous l'autorité du commissaire de police.

En réponse à M. Jean-Christophe Lagarde, **le ministre d'État** a rappelé que, depuis le 1^{er} janvier 2005, les gardiens de la paix doivent rester cinq ans dans leur région de première affectation. C'est une obligation statutaire.

Il est possible que l'action des CRS n'ait pas correspondu, en tel ou tel endroit, à ce qui était attendu d'eux ; la situation qui vient d'être signalée fera l'objet d'un examen.

La nécessité que les policiers restent plus longtemps dans leur affectation vaut aussi pour les gendarmes. Le petit garçon, âgé de quatre ans et demi, violé puis noyé dans la Nièvre au mois de mai dernier, a été la victime d'un individu ayant déjà fait l'objet de deux condamnations. Les gendarmes l'ignoraient, parce qu'ils n'étaient pas en poste depuis suffisamment longtemps.

Le ministre d'État a par ailleurs jugé nécessaire la création d'un ministère de l'immigration.

Il a rendu hommage au directeur départemental de la sécurité publique récemment nommé en Seine-Saint-Denis, qui est un homme de grande qualité.

Il a souligné que, lorsque 6 200 emplois sont créés, tous ne peuvent être affectés à la seule sécurité publique. La direction de la surveillance du territoire comme celle des renseignements généraux, par exemple, ont eu besoin d'effectifs supplémentaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou pour renforcer leur mission de surveillance dans certains lieux de culte. De même, il a fallu affecter environ trente policiers à un travail systématique, qui n'était pas effectué par le passé, en vue de retrouver les personnes recherchées. Dans le même ordre d'idée, les effectifs qui ont été affectés à la police ferroviaire ne peuvent pas l'être simultanément dans les commissariats. Ils n'en contribuent pas moins à renforcer la sécurité des citoyens.

En réponse à M. Jean-Pierre Blazy, **le ministre d'État** a indiqué que le rapport de 2006 retraçant l'exécution de la LOPSI avait été transmis au secrétariat général du Gouvernement il y a dix jours et que ce rapport, très positif, sera communiqué aux parlementaires. Puis il a apporté les précisions suivantes :

— L'encadrement intermédiaire doit être renforcé sur le terrain. Il est préférable de réduire le nombre d'officiers, afin que des hommes d'expérience puissent encadrer les jeunes policiers dans les patrouilles.

— Le délai d'entrée dans les écoles de police est descendu à douze mois. Il était de deux ans en 2002.

— La répartition des effectifs sur le territoire sera adressée à l'ensemble des membres de la Commission.

S'agissant du bilan de son action, le ministre d'État s'est dit serein. Il a jugé que la police et la gendarmerie de 2006 n'avaient plus aucun rapport avec ce qu'elles étaient en 2002.

Il a souligné, enfin, que la police, pas plus que l'éducation nationale, ne pouvait être le seul rempart contre la montée de la violence. Depuis quatre ans, il a été mis fin à l'explosion de la délinquance, qui a commencé à baisser. Mais les forces de police et de gendarmerie ne peuvent à elles seules arrêter les pulsions de violence

d'une société moderne. Il faut aller plus loin, ce qui pose la question de la prévention. À cet égard, il est nécessaire de procéder à un dépistage précoce des troubles du comportement, non pas pour criminaliser des enfants inscrits à l'école maternelle, mais pour intervenir le plus tôt possible auprès d'enfants qui risquent de devenir des délinquants. Les caricatures qui ont été faites de cette proposition ne sont pas sans rappeler le concert d'hypocrisies ayant accueilli la description pourtant objective de l'idéologie qui prévaut dans certains tribunaux pour enfants, et dont les effets sont connus de tous, y compris dans les milieux judiciaires.

En réponse à M. Bernard Derosier, **M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales**, a rappelé que le décret du 3 juillet 2006 avait pour but de remédier à une incertitude juridique, soulignée par le Conseil d'État, pesant sur la bonification indiciaire dont bénéficiaient environ 3 000 sapeurs-pompiers ainsi que d'autres fonctionnaires. Mais une imperfection technique du décret a conduit à ce que le bénéfice de la NBI soit étendu par erreur à 28 000 des 36 000 pompiers professionnels. Le coût de cette mesure, entre 50 et 60 millions d'euros, aurait été principalement supporté par les conseils généraux. C'est pourquoi la disposition en cause a dû être abrogée. La conséquence de cette abrogation est que les 3 000 sapeurs-pompiers qui auraient dû bénéficier de la NBI n'en bénéficiaient plus du tout. Une réunion avec les organisations syndicales a été organisée le 18 septembre 2006. Il leur a été proposé la solution suivante : rétablir la NBI, en en faisant bénéficier non plus 3 000 mais 4 500 sapeurs-pompiers. En attendant qu'un nouveau décret soit signé, il a été demandé aux préfets de permettre aux SDIS de poursuivre le versement de cette bonification.

Certaines organisations syndicales expriment des revendications concernant l'âge de départ en retraite. La CGT a demandé qu'il soit fixé à 50 ans. Mais ses dirigeants, après avoir compris la difficulté pour l'opinion publique d'admettre une telle mesure, ont adopté une position de repli, en demandant qu'il soit fixé à 55 ans.

Le préfet Henri Masse, directeur de la défense et de la sécurité civiles, a été chargé de dresser un tableau très exact des traitements réels des sapeurs-pompiers professionnels. Il apparaît qu'à grade équivalent, ils sont de 33 à 45 % supérieurs aux traitements perçus par les membres de la fonction publique et de la fonction publique territoriale.

S'agissant de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires, son coût estimé est de 60,3 millions d'euros par an. L'État en prendra en charge environ la moitié. Sa contribution prendra la forme d'un abondement de la DGF des départements.

M. Émile Zuccarelli a rappelé que le financement intégral des SDIS par les conseils généraux était initialement prévu pour le 1^{er} janvier 2006. Cette réforme a été d'abord reportée en 2008. Elle semble maintenant renvoyée aux « calendes grecques ». Les autres collectivités territoriales n'ont supporté cette grave anomalie que dans la mesure où elle devait être de courte durée. Elles ne pourront supporter longtemps la « dictature » des SDIS, qui peuvent imposer, de manière totalement arbitraire, des taxes de capitation à n'importe quelle collectivité.

En réponse à M. Émile Zuccarelli, **le ministre délégué aux collectivités territoriales** a précisé que la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 n'était pas applicable en l'état, puisque rien n'était prévu pour le financement des SIVOM et des SIVU. En outre, la suppression des contributions communales au budget des SDIS est simplement reportée au 1^{er} janvier 2010.

En ce qui concerne la mission « Administration générale et territoriale de l'État », le ministre délégué a souligné que l'un des éléments principaux du projet de budget pour 2007 était la reconduction du contrat de croissance et de solidarité et qu'il n'était pas souhaitable d'en modifier les règles.

Il a d'autre part souligné que les dotations aux collectivités territoriales représenteront en 2007 le premier poste budgétaire de l'État, dépassant les dépenses du ministère de l'éducation nationale.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », a salué l'esprit de coopération du ministère, qui a répondu avec diligence au questionnaire qui lui avait été adressé, ce qui constitue un bon indicateur de la qualité des relations entre exécutif et législatif. Il a également salué la grande disponibilité dont ont fait preuve les préfetures qui l'ont accueilli.

Soulignant que des marges financières avaient été dégagées dans les préfetures grâce à la globalisation, puis, à partir de cette année, grâce à la fongibilité, il a souhaité savoir si le ministre délégué jugeait envisageable de garantir la pérennité de ces éléments de souplesse en instituant un contrat de gestion, contrat

qui pourrait être formalisé entre le responsable de programme et les responsables de budgets opérationnels de programme.

Il a demandé au ministre délégué de dresser un bilan rapide de la réforme de l'administration départementale de l'État, la « RADE ». Évoquant l'expérimentation « avant-gardiste » de rassemblement des services de l'État dans trois grandes directions menée dans le Lot, il a souhaité savoir si elle rencontrait des résistances ou si elle pouvait au contraire être étendue à d'autres départements.

En ce qui concerne la question récurrente du rôle des sous-préfectures, il a constaté que l'administration préfectorale était ouverte à l'idée d'une adaptation de la carte des sous-préfectures. Il a souhaité connaître l'état de la réflexion du ministère de l'intérieur sur cette question.

Il a rappelé avoir souvent plaidé pour que le préfet assure la cohérence et la lisibilité de l'action de l'État dans les territoires.

Indiquant enfin que le projet d'identité nationale électronique sécurisée, l'INES, faisait encore l'objet, cette année, d'inscriptions budgétaires importantes, il a estimé qu'il s'agissait d'un projet structurant qui aura des incidences sur le travail des préfetures, et que se posait la question de la nécessité et du calendrier de dispositions législatives nouvelles pour mener à terme ce projet.

M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », a évoqué les travaux de la commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, présidée par le Professeur Jean-Pierre Machelon, qui a proposé d'autoriser l'aide directe des collectivités locales à la construction de lieux de culte. Il a interrogé le ministre délégué sur le point de savoir si les communes seront, dans l'avenir, amenées à financer la construction de lieux de culte.

En deuxième lieu, il a évoqué l'hypothèse d'une mise à contribution des collectivités territoriales, dans le cadre de la maîtrise des finances publiques françaises et de l'objectif de réduction du déficit public, afin d'assurer le retour à l'équilibre à l'horizon 2010. Rappelant qu'il a été fait état d'une hypothèse de croissance annuelle de 0,5 % des dotations aux collectivités à partir de 2007, alors que ces dotations ont progressé en moyenne de 3 % en volume au cours des dernières années, il a souhaité savoir s'il serait possible d'atteindre l'objectif louable de la maîtrise de la dépense sans que les collectivités locales aient à en pâtir.

S'agissant de l'intercommunalité, après avoir rappelé qu'elle avait pu être remise en cause, il a indiqué qu'une étude avait été réalisée par l'Association des communautés urbaines de France et le groupe des Caisses d'épargne en vue d'apprécier la solvabilité du couple commune-intercommunalité. Il a souhaité savoir s'il était envisagé de s'en inspirer, pour répondre à la fois au souci de transparence financière et au souhait légitime de disposer d'un critère de tension financière, et s'il était par ailleurs envisagé de compléter la batterie des indicateurs financiers des communes.

Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur les effets des transferts de compétences opérés et de ceux à venir pour les prochaines années, ainsi que sur les modalités de financement de ces transferts.

En réponse à M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur pour avis, **le ministre délégué** a souligné que la réforme budgétaire et comptable commandée par la LOLF s'était révélée fort utile, non seulement pour l'encadrement mais aussi pour l'ensemble des agents de l'État.

S'agissant de la réforme des administrations départementales de l'État, il en a rappelé les objectifs : renforcer l'unité de l'action de l'État, la rendre plus visible, rationaliser les dépenses. Diverses expérimentations sont en cours. Huit départements ont expérimenté la fusion entre DDE et DDAF. Plusieurs départements ont créé une délégation inter-services, chargée d'agir dans des domaines aussi divers que la gestion de l'eau, la cohésion sociale et l'égalité des chances ou la politique de la ville. Ils ont pu également mettre en œuvre la mutualisation de certains moyens, par exemple pour l'achat public, l'immobilier ou la formation. Le département du Lot ira plus loin en expérimentant le regroupement des services de l'État en trois directions opérationnelles, respectivement chargées de la population, des territoires et de la sécurité, soutenues par une direction en charge des ressources humaines et de la logistique. Cette expérience fera l'objet d'une montée en puissance sur trois ans, ce qui permettra de procéder à la concertation et à l'évaluation nécessaires. Il convient de souligner qu'à quelques exceptions près, les personnels concernés par ces expérimentations ne manifestent pas de réticences de principe.

Le rôle des sous-préfectures doit évoluer, en s'articulant autour de deux axes : la sécurité des populations et l'utilité publique. S'agissant de ce deuxième axe, il s'agit d'identifier les demandes allant dans le sens de l'intérêt général, notamment dans le domaine des politiques de développement durable.

Les cadres doivent être mieux payés et mieux formés. Environ 400 postes ne seront pas reconduits, les marges de manœuvre ainsi dégagées permettant de mettre l'accent sur la formation.

Le projet d'identité nationale électronique sécurisée a fait l'objet en 2004 d'une première mouture. Il a fallu l'approfondir. Un projet de loi vient d'être soumis à la CNIL. L'objectif reste inchangé : moderniser les titres d'identité et de voyage, en y introduisant des éléments électroniques et biométriques. Ils seront ainsi plus sûrs et plus faciles à renouveler.

En réponse à M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis, **le ministre délégué** a souligné la richesse du rapport remis le 20 septembre 2006 par le Professeur Jean-Pierre Machelon au ministre d'État. Ce rapport a été adressé aux grandes familles spirituelles du pays. Il importe de faire vivre les principes définissant la laïcité : la neutralité de l'État, la liberté des cultes, le droit de croire ou de ne pas croire. Il se peut qu'il soit utile de faire évoluer les textes en vigueur. Il n'est pas juste que les fidèles des confessions les plus récemment installées sur le sol français rencontrent des difficultés pour pratiquer leur culte, ce qui peut les amener à retenir des montages financiers hasardeux, voire dangereux. Le rapport de M. Jean-Pierre Machelon propose d'aménager le droit existant en permettant aux collectivités locales d'accorder des baux emphytéotiques administratifs, des garanties d'emprunt ou des avances non remboursables. Une autre proposition, autorisant les communes à financer directement la construction de lieux de culte, peut faire l'objet d'une réflexion, car une subvention communale peut être plus transparente et plus sûre qu'un financement étranger obscur. Enfin, le ministre de l'intérieur considère qu'un code de l'administration des cultes, regroupant les différents textes, permettrait d'apporter une plus grande clarté.

S'agissant de la maîtrise des finances publiques, le ministre délégué a rappelé que, lors de la Conférence nationale des finances publiques du 11 janvier 2006, un pacte a été proposé aux représentants des collectivités locales, qui porterait sur trois engagements : l'évolution de leurs dépenses pourrait s'aligner sur le rythme de l'inflation ; l'évolution du concours de l'État aux collectivités locales devrait progressivement être compatible avec les normes de dépenses qu'il s'impose à lui-même, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui du fait du contrat de croissance et de solidarité ; les collectivités devraient être mieux associées aux décisions qui les concernent, tout particulièrement celles qui ont un impact sur leurs dépenses.

Un travail de concertation a également été mené avec la commission d'orientation des finances publiques et un rapport relatif à la maîtrise et au pilotage de la dépense locale a été confié à M. Pierre Richard. Ce rapport permettra notamment d'identifier les facteurs mécaniques d'augmentation de la dépense locale, parmi lesquels l'évolution des normes techniques, les mesures de revalorisation salariale, les prestations sociales.

Il est indispensable d'associer les collectivités locales à l'effort de maîtrise des dépenses, ce qui suppose, d'une part, qu'elles soient associées à la définition des outils de maîtrise, et d'autre part, qu'elles aient la pleine maîtrise de leurs dépenses, en particulier dans le champ des compétences qui ont été décentralisées.

En ce qui concerne l'intercommunalité, il est envisagé de joindre au compte administratif des EPCI une annexe qui ferait apparaître les données agrégées du groupement et de chacune de ses communes membres en matière d'emploi public, d'endettement total, d'endettement par habitant et de dépenses d'investissement. Cette annexe pourrait être présentée aux conseils municipaux. On ne peut donner plus de compétences aux structures intercommunales sans qu'il soit procédé à une réflexion sur leur légitimité démocratique et sans que la transparence de leurs budgets soit assurée par les documents techniques, budgétaires et comptables.

M. Bernard Derosier a souhaité revenir sur la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires, estimant que le ministre délégué n'avait pas véritablement répondu à sa question. La contribution de l'État à son financement était prévue par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Outre la participation de l'État et des départements, cette prestation devait être financée par les cotisations obligatoires des sapeurs-pompiers volontaires. Or, ceux-ci constatent que ce dispositif aboutit à grever de façon assez importante leurs indemnités. C'est là qu'un problème se pose. Il serait souhaitable que le Gouvernement indique les solutions qu'il envisage.

S'agissant des relations avec les collectivités territoriales, M. Bernard Derosier a interrogé le ministre délégué sur le délai moyen de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la direction

générale des collectivités locales. Précisant que ce délai est actuellement supérieur à neuf mois et que l'objectif a atteindre en 2007 a été fixé à six mois, il a souhaité connaître les moyens permettant d'atteindre cet objectif.

Il a d'autre part exprimé son inquiétude quant à l'avenir du contrat de croissance et de solidarité. Rappelant qu'au mois de janvier 2006, lors de la Conférence nationale des finances publiques, le Premier ministre avait indiqué que le rythme de croissance des dépenses engagées par l'État pourrait n'être indexé, à terme, que sur celui de l'inflation, il a souhaité savoir si le ministre délégué confirmait cette orientation du Gouvernement, ou si d'autres perspectives étaient envisagées.

Il a demandé des éclaircissements sur les modalités de calcul de la part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) affectée aux départements pour financer les transferts de compétences, s'étonnant notamment que certains départements aient reçu des montants de compensation inférieurs à ceux qui leur avaient été notifiés. Le président de l'Assemblée des départements de France a demandé des explications au ministre délégué au budget. Comment le ministère délégué aux collectivités locales compte-t-il régler ce problème ?

M. Alain Gest s'est étonné que certaines préfectures incitent à la création de pays, alors même que des critiques sont formulées quant à l'évolution de la fiscalité des collectivités locales. Poursuivre dans la voie de la création de pays n'était pourtant pas dans l'esprit de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

S'agissant de l'application de cette loi, il a rappelé que le Gouvernement est parfois allé au-delà de l'effort qu'il aurait été amené à consentir en faveur des collectivités locales s'il s'en était strictement tenu aux modalités prévues par la loi pour le financement des transferts de compétences. Après avoir évoqué son rapport d'information sur la mise en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, publié au mois de juin 2006, qui a permis d'évaluer à titre provisoire le montant des aides complémentaires que l'État a accordées, il a demandé au ministre de communiquer des évaluations chiffrées définitives.

Enfin, il a souhaité connaître l'état d'avancement des décrets d'application de la loi du 13 août 2004, qui n'étaient pas encore tous parus en juin dernier.

En réponse aux deux derniers intervenants, **le ministre délégué** a rappelé que la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) des sapeurs-pompiers volontaires avait été créée dans le but de développer le volontariat. Les SDIS demandent une aide afin que le dispositif puisse être mis en place avant la fin de l'année. Or, précisément, la CNP Assurances, organisme gestionnaire et assureur du régime de la PFR, a accepté d'accorder un délai supplémentaire d'un mois afin que les premières rentes puissent être versées avant la fin de l'année.

S'agissant des décrets d'application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le chantier réglementaire est presque achevé puisque 82 % des textes sont publiés, 5 % sont en cours de contreseing, et 3 % en cours d'examen par le Conseil d'État, 10 % restant à arbitrer.

Le ministre délégué a rappelé l'engagement qu'il avait pris en ce qui concerne la réforme de la fonction publique territoriale : la partie législative doit être accompagnée simultanément de la partie réglementaire. Cet engagement sera respecté.

L'article 52 de la loi de finances pour 2005 avait attribué aux départements une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances afin de financer les transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités locales. L'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2005 a modifié cette fraction de taux afin de tenir compte, d'une part, du montant définitif du droit tel qu'il a été constaté par la commission consultative sur l'évaluation des charges – 136,7 millions d'euros – et, d'autre part, de l'assiette définitive de la TSCA en 2004. Cette fraction est fixée à 0,99 %. Très concrètement, chaque département se voit attribuer un pourcentage du taux de TSCA qui correspond au rapport entre le montant des dépenses transférées et le montant total des dépenses au niveau national. Au début de l'année 2006, il a été procédé à des régularisations destinées à tenir compte de la nouvelle fraction de ces taux. Les départements ont perçu un peu plus de 138 millions d'euros, pour un droit à compensation de 136,7 millions, soit un taux de couverture de 101 % et un surplus de recettes de 1,468 million d'euros. En application de l'article 53 de la loi de finances pour 2005, les départements disposent d'une deuxième fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances, en contrepartie d'une réfaction opérée sur leur dotation globale de fonctionnement. Mais la prévision d'assiette qui a été utilisée pour le calcul de cette fraction a été surestimée et la fraction du taux

attribuée aux départements a été sous-estimée. Les départements ont ainsi subi un manque à gagner qui peut être évalué à 40 millions d'euros. La situation sera régularisée en loi de finances rectificative.

Soulignant que le Gouvernement était allé au-delà de ses obligations légales dans la compensation financière des transferts de compétences aux collectivités territoriales, et ce pour un montant de l'ordre de 157 millions d'euros, le ministre délégué a rendu hommage à la commission consultative sur l'évaluation des charges, qui a accompli un travail considérable.

M. Patrick Delnatte a fait observer que l'audition du ministre d'État et du ministre délégué était sur le point de s'achever sans qu'aucun député ait évoqué la question de la compensation financière des dépenses de RMI.

Le ministre délégué a souligné que si le RMI n'avait pas été évoqué, c'était précisément parce que l'État avait scrupuleusement respecté ses engagements en la matière. D'une part, six départements connaissent une baisse en volume des dépenses liées au financement du RMI. D'autre part, l'État a consenti un effort supplémentaire de 456 millions d'euros sous le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, puis de trois fois 500 millions, soit près de 2 milliards d'euros. Il est permis de juger cet effort encore insuffisant, mais cette insuffisance a été largement compensée par l'évolution des droits de mutation à titre onéreux, lesquels ont augmenté en moyenne de 80 % depuis 2000. Un sénateur, par ailleurs président d'un conseil général, considère qu'à ce rythme son département sera totalement désendetté dans les deux années qui viennent.

M. Bernard Derosier s'est inscrit en faux contre l'affirmation du ministre délégué. Dans le département du Nord, s'il est vrai que le produit des droits de mutation à titre onéreux a augmenté en 2005 de 30 millions d'euros, il n'en reste pas moins que l'écart entre la part de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) qu'a reçue le département au titre de la compensation des dépenses de RMI et ce qu'il a payé est de 62 millions d'euros. Les 500 millions d'euros inscrits en lois de finances ne seront versés aux départements qu'au mois d'avril 2007, pour des paiements assurés par les départements en 2005, sans que soient pris en compte les agios accumulés entre-temps, qui s'élèveront dans le Nord à une quinzaine de millions d'euros, soit le prix d'un collège. En outre, les droits de mutation sont destinés à supporter notamment le poids d'autres dépenses, notamment celles du SDIS, des routes nationales transférées ou des TOS qu'il faudra créer.

Le ministre délégué a dit ne pas vouloir relancer le débat, mais a invité chacun à reconnaître que les départements ont largement bénéficié de la hausse des droits de mutation à titre onéreux.

*

Après le départ des ministres, la Commission a examiné pour avis les crédits des missions « Sécurité » ; « Sécurité civile » ; « Administration générale et territoriale de l'État » et « Relations avec les collectivités territoriales ».

M. Bernard Derosier a déclaré qu'il voterait contre, son vote ne concernant pas tant les crédits eux-mêmes que la politique conduite avec ces crédits.

Puis, conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, **M. Guy Geoffroy**, la Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité ».

Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, **M. Thierry Mariani**, la Commission a *rejeté* un amendement de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet prévoyant une augmentation de 30 millions d'euros des crédits du programme « coordination des moyens de secours » compensée par une diminution d'un montant équivalent des crédits du programme « intervention des services opérationnels » et elle a donné un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité civile ».

Conformément aux conclusions de ses rapporteurs pour avis, **MM. Pierre Morel-A-L'Huissier** pour la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et **Manuel Aeschlimann** pour la mission « Relations avec les collectivités territoriales » la Commission a enfin donné un *avis favorable* à l'adoption des crédits de ces missions.

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

Mardi 24 octobre 2006

– Audition de Mme Naïma Charaï, conseillère régionale d'Aquitaine, présidente de la commission discrimination-égalité de l'Association des régions de France (ARF), sur le thème de la parité.

– Audition conjointe de Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, députée, présidente du conseil général de la Haute-Vienne, et de M. Gérard Dériot, sénateur, président du conseil général de l'Allier, membres de l'Assemblée des départements de France (ADF), sur le thème de la parité.