

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°29

Du mardi 31 octobre au vendredi 3 novembre 2006

Service de la Séance

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Projet de loi de finances pour 2007 :
 - Mission « Santé »
Examen de l'avis 2399
 - Mission « Sécurité sanitaire »
Examen de l'avis 2403
 - Mission « Travail et emploi »
Examen de l'avis 2410
 - Mission « Solidarité et intégration »
Examen de l'avis 2416
 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative »
Examen de l'avis 2421
- Audition de M. François Goulard, *ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche*, sur la mise en application de la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche. 2428
- Projet de loi de finances pour 2007 :
 - Mission « Médias » (*commission élargie*)
Examen de l'avis 2434
- Informations relatives à la commission 2434

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Accord France-Suisse autoroute A 35
Examen du rapport 2435
- Projet de loi de finances pour 2007 :
 - Défense
Examen de l'avis 2435
 - Écologie et développement durable
Examen de l'avis 2440
- Accord France-Norvège et Royaume-Uni système de sauvetage sous-marin (n° 3196)
Examen du rapport 2442
- Projet de loi de finances pour 2007 :
 - Mission média (*commission élargie*)
Examen de l'avis 2443
- Informations relatives à la commission 2443

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Projet de loi de finances pour 2007 :
 - Mission « anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »
Examen de l'avis 2444

- Mission « défense : espace, communications, dissuasion ; soutien de la politique de la défense ; équipement des forces ; préparation et emploi des forces »
Examen de l'avis 2446

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- **Projet de loi de finances pour 2007**
 - Vote sur les crédits de la mission :
 - développement et régulation économiques et articles 44 à 47 rattachés 2455
 - Examen des crédits des programmes recherche de la mission recherche et enseignement supérieur et vote sur l'article 51 rattaché 2458
 - Vote sur les crédits des missions :
 - Sport, jeunesse et vie associative 2462
 - Recherche et enseignement supérieur : formations supérieures et recherche universitaire ; vie étudiante 2466
 - Sécurité sanitaire et article 52 rattaché 2470
 - Examen du programme solidarité de la mission solidarité et intégration et vote sur les articles 53, 55 et 56 rattachés 2473
 - Examen du programme politique des territoires de la mission politique des territoires 2477
 - Vote sur les crédits des missions :
 - Sécurité civile 2480
 - Médias ; compte spécial Avances à l'audiovisuel public et article 63 rattaché 2484
 - Entreprises publiques : comptes Participations financières de l'État et avances à divers services de l'État 2486
- Informations relatives à la commission 2486

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

- **Audition** 2487

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Mardi 31 octobre 2006**

*Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président,
puis de M. Georges Colombier, secrétaire,
puis de M. Jean-Michel Dubernard, président.*

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Michel Heinrich**, les crédits pour 2007 de la mission « **Santé**. »

M. Michel Heinrich, rapporteur, s'est tout d'abord félicité de l'augmentation des crédits de la mission ministérielle « Santé », qui atteignent 430 millions d'euros en crédits de paiements, soit une hausse de 8 % par rapport à la loi de finances pour 2006, qui s'explique principalement par le financement de la dernière étape du plan national de lutte contre le cancer ainsi que par l'augmentation des moyens dédiés à la lutte contre les infections sexuellement transmissibles, en particulier le virus de l'immunodéficience humaine (VIH).

La partie thématique de l'avis est cette année consacrée aux moyens de renforcer l'efficacité de l'action publique en matière de lutte contre les drogues illicites, qui doit reposer sur la volonté d'utiliser tous les leviers de l'action publique, mais aussi de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés, en particulier les usagers, les parents, les soignants ainsi que les personnels de police et les magistrats. La question de la toxicomanie doit par ailleurs être envisagée dans une perspective plus générale de lutte contre les addictions.

S'il est vrai que la consommation de drogues illicites concerne globalement un nombre limité de personnes, il n'en va pas de même pour la consommation de l'une d'elles, le cannabis, qui a connu une progression inquiétante au cours de ces dernières années, même si une stabilisation de l'expérimentation a été récemment constatée. La France reste toutefois caractérisée par des niveaux élevés de consommation de cannabis à l'échelle européenne et il est par ailleurs préoccupant de constater une hausse significative de l'usage de la cocaïne et de l'ecstasy entre 2000 et 2005.

Or la drogue n'est pas seulement source d'isolement et de souffrance pour l'homme, ses conséquences sanitaires et sociales sont aussi particulièrement lourdes. Selon l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), 69 personnes sont ainsi décédées à la suite d'une surdose en 2004. Par ailleurs, une étude réalisée récemment par l'OFDT a permis d'estimer le coût social des drogues illicites à plus de 2,8 milliards d'euros en 2003, dont plus de 900 millions d'euros de dépenses publiques.

Pour faire face à ce problème majeur de santé publique, un programme ambitieux de lutte contre les drogues a été engagé par le gouvernement pour la période 2004-2008. Préparé par la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), ce plan comporte des objectifs précis, qui permettent d'inscrire l'évaluation au cœur de cette politique publique, afin d'en perfectionner en permanence les instruments et les outils.

La MILDT joue en effet un rôle majeur d'impulsion dans ce domaine en assurant la coordination des actions engagées par chaque ministère, mais aussi par les collectivités locales et les associations. Reflétant ce rôle premier d'animation de l'action des pouvoirs publics, les objectifs fixés par le projet annuel de performance (PAP) annexé au projet de loi prévoient que, pour l'année 2007, la MILDT devra veiller à ce que 50 % des soixante objectifs opérationnels du plan gouvernemental de lutte contre les drogues soient effectivement réalisés, contre 30 % prévus pour 2006.

Représentant 36,5 millions d'euros pour 2007, les crédits de la MILDT permettent de financer les trois actions suivantes : la coordination interministérielle (31,95 millions d'euros), l'expérimentation de nouveaux dispositifs (3,05 millions d'euros) et la coopération internationale (1,5 million d'euros). Si les crédits de ce programme sont optiquement en diminution de 33 % par rapport à 2006, cette évolution s'explique en réalité principalement par la réaffectation, au sein de la mission « Santé », d'une partie des crédits de la MILDT, à hauteur de 18 millions d'euros, au programme « Santé publique et prévention ». Il s'agit ainsi de revenir à la situation qui prévalait antérieurement à la précédente loi de finances, laquelle avait transféré ces crédits,

destinés notamment aux actions de réduction des risques, au programme n°136 « Drogue et toxicomanie », suite à l'adoption d'un amendement sénatorial.

Il apparaît par ailleurs nécessaire d'engager une réflexion sur les moyens d'améliorer la visibilité de l'action publique en matière de lutte contre la toxicomanie. En effet, de nombreux acteurs participent aujourd'hui à la mise en œuvre de cette politique, alors que leurs rôles respectifs ne semblent pas toujours clairement déterminés. Il est à cet égard frappant de constater que selon l'OFDT, l'ensemble des dépenses publiques liées à la lutte contre les drogues illicites représentait 907 millions d'euros en 2003, à comparer avec les 30 millions d'euros de crédits accordés à la MILDT. Dès lors, plusieurs pistes de réflexion pourraient être envisagées, par exemple la création d'une mission interministérielle relative à la toxicomanie ou encore le rattachement des crédits de la MILDT au budget du Premier ministre, dès lors qu'elle est déjà placée sous son autorité. Pour mieux appréhender l'ensemble des crédits concourant à la lutte contre les drogues, il pourrait également être envisagé d'annexer au projet de loi de finances un document de politique transversale (DPT), qui permettrait ainsi de présenter la stratégie et l'effort financier de l'État consacré à cette politique publique et dont le chef de file serait le ministre chargé de la santé.

Trois opérateurs participent actuellement à la mise en œuvre du programme de lutte contre la toxicomanie : le Centre interministériel de formation anti-drogue à Fort-de-France (CIFAD), l'OFDT et la plate-forme de téléphonie sociale « *Drogues alcool tabac info service* » (DATIS). Il convient également de souligner que les crédits de la MILDT lui permettent d'engager des expérimentations, qui ont ensuite vocation à être repris par les différents ministères concernés, si leur évaluation se révèle positive. C'est par exemple le cas du programme de prévention des pratiques addictives en milieu scolaire, qui a été expérimenté dès le début de l'année 2005 dans cinq académies.

La MILDT va également expérimenter l'année prochaine, avec le ministère de la jeunesse et des sports, la constitution d'un réseau de personnes ressources assurant la prévention dans les lieux de vie des jeunes ainsi qu'un programme de prévention dans le milieu des entreprises. Les moyens affectés à la lutte contre le trafic international sont par ailleurs significativement augmentés pour 2007, afin notamment de renforcer les actions de coopération et d'assistance technique avec certains pays de l'Europe de l'Est.

Face à la progression inquiétante à la consommation de cannabis, dont la banalisation ne saurait en aucune façon être considérée comme une fatalité, la première des priorités doit être de renforcer la prévention, en particulier auprès des jeunes. Selon les dernières données de l'OFDT, il y aurait en effet en France près de 1 200 000 personnes qui consomment régulièrement du cannabis parmi les 12-75 ans, dont environ 500 000 personnes quotidiennement. Dans le même temps, un certain nombre d'études, en particulier de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), ont permis de mieux appréhender les effets du cannabis sur la santé. Ainsi, à court terme, ce produit altère la perception, l'attention et la mémoire immédiate, et provoque des troubles susceptibles de perturber la réalisation de tâches psychomotrices, telles que la conduite automobile ou le travail scolaire des jeunes consommateurs.

Il est donc très positif que, pour la première fois, une campagne nationale d'information et de communication ait été lancée en 2005 sur le cannabis, représentant un coût de cinq millions d'euros. À l'avenir, il importe de consacrer les moyens financiers nécessaires à la poursuite de cette campagne d'information, mais aussi de poursuivre les actions de prévention des pratiques addictives en milieu scolaire, prévues par l'article 51 de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, résultant de l'adoption d'un amendement de M. Bernard Accoyer.

La création de 272 points de « consultations cannabis », anonymes et gratuites, constitue également une avancée majeure dans ce domaine et leur cible a bien été atteinte : les consultants sont en effet de jeunes consommateurs de cannabis, dont un tiers sont considérés comme dépendants.

S'il ne saurait être question de dépénaliser le cannabis, il serait cependant opportun, dans le cadre du projet de loi de prévention contre la délinquance, d'adapter les peines actuellement encourues pour usage de stupéfiants. En effet, il existe aujourd'hui incontestablement un décalage entre la peine théoriquement encourue (3 750 euros d'amende et un an d'emprisonnement) et l'impossibilité matérielle de poursuivre les 100 000 personnes interpellées chaque année pour usage de stupéfiants. Il importe dès lors de veiller à ce que la loi soit pleinement applicable, mais aussi de prévoir des peines de substitution destinées à mieux sensibiliser les consommateurs aux risques sanitaires d'une consommation régulière et créer ainsi les conditions propices à un changement durable des mentalités.

Enfin, comment réduire les risques sanitaires liés à l'usage des drogues, tout en veillant au bon usage des traitements de substitution ? Consacrée par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004, la politique de réduction des risques repose notamment sur le développement des traitements de substitution, qui a constitué une avancée majeure en termes de santé publique. En effet, le nombre de décès par overdose était de 69 en 2004, soit cinq fois moins qu'en 1994. De même, alors qu'on estimait qu'un tiers des consommateurs d'héroïne était séropositif au VIH ou au VHC en 1995, aujourd'hui seuls 3 % des usagers de drogues sont contaminés par le virus du sida.

Ce développement des traitements de substitution s'est toutefois accompagné d'un nombre important de mésusages, voire de trafics, en particulier dans trois régions : l'Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Alsace. Le nombre de médicaments à base de buprénorphine haut dosage (BHD) qui sont détournés est en effet estimé entre 20 et 25 % de l'ensemble des quantités vendues. Le nombre de patients concernés serait cependant limité à environ 5 % de l'ensemble de ceux à qui un traitement de substitution a été prescrit.

Plusieurs mesures doivent permettre de renforcer le bon usage des traitements de substitution, en particulier la poursuite du plan de contrôle engagé par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), qui a déjà permis d'obtenir des résultats significatifs. Il convient également de souligner l'importance, d'une part, de la création du dossier pharmaceutique, conçu et financé par l'Ordre national des pharmaciens, qui doit être opérationnel d'ici la fin de l'année prochaine et, d'autre part, de la mise en œuvre du parcours de soins et d'un couple « médecin-pharmacien » pour certains usagers de drogues, comme le prévoit le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, qui aménage le dispositif déjà prévu par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, qui n'a de fait jamais été appliqué.

En matière de réduction des risques, deux chantiers apparaissent aujourd'hui particulièrement prioritaires. En premier lieu, il apparaît nécessaire d'améliorer la prévention, le dépistage et la prise en charge des hépatites. Dans cet objectif, il conviendrait en particulier d'améliorer la couverture vaccinale contre l'hépatite B des populations les plus exposées, mais aussi d'inclure des filtres non réutilisables dans les trousses d'injection stériles (« Stéribox »), en diminuant par exemple leurs coûts de production afin de maintenir le prix public de ces trousses à environ un euro. En second lieu, l'offre de soins pour les toxicomanes doit être diversifiée, à travers notamment l'expérimentation de communautés thérapeutiques et de salles de consommation, dans le cadre d'un cahier des charges précisément défini.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Mme Catherine Génisson a souhaité avoir des précisions sur les points suivants :

- Dispose-t-on de chiffres concernant l'augmentation de la consommation des drogues de synthèse ?
- Ne faudrait-il pas mieux distinguer les protocoles de soins mis en œuvre pour le Subutex, qui relève d'une prescription simple, de ceux prévus pour la méthadone, dans la mesure où dans ce dernier cas les protocoles sont très approfondis et visent à assurer une prise en charge globale des usagers ?
- S'il est effectivement nécessaire de renforcer la lutte contre les hépatites, des interrogations subsistent néanmoins quant à la politique mise en œuvre en matière de vaccination contre l'hépatite B, dont le champ a été restreint à certains groupes à risques en raison des inquiétudes suscitées par les effets de ce vaccin.
- Alors même que le rapporteur souligne l'importance de renforcer la prévention des pratiques addictives en milieu scolaire, on ne peut que déplorer le manque d'acteurs sur le terrain, en raison de la pauvreté de la médecine scolaire. Par exemple, dans le Nord-Pas-de-Calais, on compte un médecin pour 10 000 élèves, ce qui, à l'évidence, ne permet pas de créer les conditions nécessaires pour mener une politique de prévention efficace.

Après avoir salué l'intérêt de la présentation du rapporteur ainsi que le progrès que constitue incontestablement la présentation modernisée des crédits de la santé dans le cadre des nouvelles missions prévues par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), **M. Jean-Luc Prél** s'est félicité de l'augmentation de ces crédits et a posé les questions suivantes :

- S'agissant du dépistage organisé du cancer du sein, comment peut-on sensibiliser les femmes qui ne consultent pas habituellement et quelles sont les intentions du ministère de la santé pour améliorer leur taux de réponse ?

– Quel est le taux de réponse pour le dépistage du cancer colo-rectal, qui se met en place progressivement, et comment sont prises en charge les coloscopies réalisées après un test Hemocult positif : s'agit-il de l'assurance-maladie ou de l'Etat ?

– Quel bilan peut-on dresser, à mi-parcours, de la mise en œuvre des objectifs posés par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ?

– Comment s'organise la mise en place des agences régionales de santé (ARS) expérimentales ?

– Qu'en est-il de la formation des infirmières et des sages-femmes, s'agissant notamment de leur intégration au dispositif licence-master-doctorat (LMD) ?

– Le transfert de la gestion des instituts de formations en soins infirmiers (IFSI) aux régions s'est-il accompagné du versement par l'État de dotations permettant de compenser l'intégralité des charges afférentes et que reste-t-il aujourd'hui à la charge des établissements de santé ?

– Dans quels délais et selon quelles modalités les médecins et pharmaciens inspecteurs de santé publique, qui jouent un rôle majeur en termes de santé publique, seront-ils intégrés au statut des praticiens hospitaliers, suite à l'adoption d'un amendement adopté dans ce sens il y a quelques mois ?

M. Pierre-Louis Fagniez s'est également interrogé sur la réalisation des objectifs fixés par la loi relative à la politique de santé publique, pour lesquels des moyens importants ont été mis en œuvre, ainsi qu'en atteste l'augmentation très significative des crédits prévus pour 2007 en matière de lutte contre le cancer.

Le président Jean-Michel Dubernard a rappelé que l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS) permet aux députés de suivre la mise en œuvre de ces politiques. Ainsi, le premier rapport adopté en 2004 par l'OPEPS, présenté par M. Marc Bernier, portait précisément sur le dépistage du cancer du sein.

Mme Catherine Génisson a jugé légitimes les revendications des élèves infirmiers, kinésithérapeutes et sages-femmes, concernant tant leur formation initiale que leur statut, en souhaitant que des réponses précises soient apportées par le gouvernement sur ce sujet, alors que trop souvent les ministères de la santé et de l'Éducation nationale se renvoient mutuellement la question.

Mme Martine Billard a estimé que le courrier envoyé par les caisses d'assurance maladie, afin d'attirer l'attention des femmes concernées sur la nécessité de procéder à un dépistage du cancer du sein, semble trop banalisé. Il serait dès lors intéressant de se pencher sur les raisons qui conduisent certaines femmes à ne pas répondre positivement à ce courrier : il existe probablement un problème significatif de communication.

M. Patrick Beaudouin a félicité le rapporteur pour le choix du thème d'étude de cet avis. Alors que l'Assemblée nationale vient de conclure ses travaux sur les dangers posés par la consommation de tabac, il convient en effet de ne pas baisser la garde en matière de lutte contre les drogues, s'agissant notamment du cannabis. Pour ce qui est du dépistage organisé du cancer du sein, on pourrait par exemple s'inspirer de l'expérience consistant à personnaliser davantage le courrier adressé aux femmes concernées, au niveau d'une commune, qui a eu des résultats positifs.

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

– L'expérimentation de cocaïne a presque doublé entre 1998 et 2005, tandis que celle d'amphétamines et d'ecstasy est passée de 2,1 % à 3 %. Sur la même période, la consommation d'héroïne est restée globalement stable.

– Il convient de renforcer la lutte contre l'hépatite B, à travers une amélioration de la couverture vaccinale des populations à risques.

– Les actions menées au titre de la prévention des pratiques addictives en milieu scolaire se sont accompagnées de la formation des enseignants sur les dangers de l'usage des drogues, dans le cadre d'une expérimentation lancée dans cinq académies. Il est malheureusement impossible de ne pas partager le constat négatif porté sur l'état de la médecine scolaire ; cependant, celle-ci aurait peut-être gagné à être décentralisée. Cette réforme s'est heurtée aux souhaits des médecins scolaires de rester dans le giron de l'Éducation nationale.

M. Alain Néri s'est opposé à cette proposition, en considérant que l'éducation doit rester nationale. Décentraliser la médecine scolaire consisterait à un transfert de charges inacceptable sur les collectivités territoriales, faute du versement des crédits correspondants.

Le président Jean-Michel Dubernard a toutefois estimé que des résultats significatifs ont été obtenus dans les communes, où la médecine scolaire avait été « municipalisée » et qu'il importe, de façon générale, que l'intérêt des enfants prévale sur celui des professionnels.

Mme Catherine Génisson a souligné l'importance de ce sujet et proposé de confier l'organisation de la médecine scolaire au ministère de la santé, afin que des moyens plus importants lui soient consacrés et qu'elle ne soit plus le parent pauvre de l'Éducation nationale.

Le président Jean-Michel Dubernard a approuvé cette suggestion.

Le rapporteur a poursuivi son propos :

– La MILDT suit régulièrement la mise en œuvre des objectifs fixés par la loi relative à la politique de santé publique, en particulier dans le cadre d'un rapport publié récemment.

– L'Etat participe à la mise en place, à titre expérimental, des agences régionales de santé (ARS), qui sont actuellement en cours de constitution.

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

*

Puis la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **Mme Catherine Génisson**, les crédits pour 2007 de la mission « **Sécurité sanitaire** ».'

Mme Catherine Génisson, rapporteure, a salué la méthode proposée par le président Jean-Michel Dubernard consistant à ne consacrer qu'une part limitée à l'analyse des crédits pour centrer la réflexion sur le thème retenu, à savoir l'appropriation de la sécurité sanitaire par les citoyens.

'Sur l'aspect budgétaire – question dont il faut souligner que c'est la plus politique car elle reflète les choix opérés –, il convient de constater que l'augmentation globale des crédits budgétaires de la mission « Sécurité sanitaire » (de l'ordre de 4 %), que l'on ne peut qu'approuver, recouvre à la fois des évolutions contrastées et des situations préoccupantes.

Si l'on doit se féliciter que les crédits concernant le programme « Veille et sécurité sanitaires », qui vise à renforcer la capacité de réponse de l'État aux crises sanitaires, augmentent quelque peu (de l'ordre de 2 % pour les crédits de paiement), le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », qui concerne le ministère de l'agriculture, connaît en revanche cette année une diminution très sensible. Cette évolution est grave, en particulier au regard du problème prégnant que constitue le développement de la grippe aviaire.

Lorsque l'on examine les crédits inscrits par la loi de finances sur le programme « Veille et sécurité sanitaire », on constate que ceux-ci sont essentiellement orientés vers le financement des agences sanitaires : 80,47 millions d'euros sur les 105,25 millions d'euros demandés pour le programme « Veille et sécurité sanitaire » correspondent en effet aux subventions aux agences.

Concernant ces agences, un certain nombre de remarques doivent être formulées.

Le prélèvement, pour un montant de 11 millions d'euros, sur le fonds de roulement disponible de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), ne doit pas se reproduire à l'avenir, notamment pour ne pas compromettre le projet d'investissement informatique de l'établissement.

S'agissant de l'Agence française de sécurité sanitaire alimentaire (AFSSA), on ne peut que se féliciter de la déprécarisation de vingt-deux agents affectés depuis des années à des activités pérennes relatives à la rage, aux encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles (ESST) et à l'antibiorésistance. En revanche, il est regrettable qu'il n'ait pas été prévu de reconduire l'effort de renforcement des équipes dédiées à la grippe aviaire. Il conviendrait enfin d'engager une réflexion en 2007 sur l'élargissement des modes de financement de

l'AFSSA – sur le modèle de ce qui existe déjà pour l'AFSSAPS – pour permettre le maintien de ses équipements et ses infrastructures au niveau exigé par ses missions de référence et par les activités de recherche associées.

La situation de l'AFSSET reste, en revanche, extrêmement préoccupante. Le docteur Michèle Froment-Védrine, directrice générale, a déploré que la structure déjà légère de l'AFSSET n'ait pas reçu de postes supplémentaires dans le projet de loi de finances pour 2007. Malgré des efforts de sous-traitance avec l'AFSSA, l'absence de nombreux emplois de personnel technique et administratif est toujours à déplorer et le grand désarroi des collaborateurs de l'AFSSET semble extrêmement inquiétant pour la poursuite des missions de l'agence.

S'agissant de l'Agence de la biomédecine, Mme Carinne Camby, directrice générale, a tenu à appeler l'attention sur le manque de moyens de l'agence au regard de ses nouvelles missions. Il est très probable que les sept emplois supplémentaires sur les dix-huit qui étaient initialement demandés ne suffiront pas à faire face à la montée en charge de l'agence et obligera ainsi l'agence à décaler dans le temps certaines de ses missions.

Enfin, un certain nombre de problèmes affectent depuis quelques années l'Établissement français du sang pour son approvisionnement. On voit bien que cette situation est très liée à la sécurité sanitaire, dans la mesure où l'approvisionnement et la réactivité en cas d'alerte sont liés. Comme le récent appel national aux dons ne peut être reproduit chaque année, il sera nécessaire à court terme de mettre en place des structures pérennes pour relancer la promotion des dons et donc d'y affecter des moyens budgétaires plus importants.

Le thème qui fait l'objet du développement principal du présent rapport concerne l'appropriation de la sécurité sanitaire par les citoyens.

Sujet politique à l'origine, élément clef de la politique de santé, la sécurité sanitaire, qui peut se définir comme la protection de la santé de l'homme contre les risques induits par le fonctionnement de la société, devient peu à peu un sujet citoyen, une composante fondamentale de notre démocratie sanitaire toujours à parfaire.

Vache folle, grippe aviaire, canicule, chikungunya, maladies nosocomiales ou accidents domestiques – dont il faut rappeler qu'ils constituent la première cause de mortalité infantile – on voit bien que les sujets de sécurité sanitaire sont de plus en plus au premier plan des préoccupations de tous. L'article L. 1110-1 du code de la santé publique confie même désormais aux « usagers » la mission de contribuer à « la meilleure sécurité sanitaire possible ». Il paraît donc utile de réfléchir au moyen de mieux responsabiliser les citoyens-usagers du système de santé pour en faire de véritables acteurs de la sécurité sanitaire.

Au regard de cette nécessité d'appropriation de la sécurité sanitaire par tous ses acteurs, citoyens mais aussi professionnels de santé, et après un nombre important d'auditions extrêmement enrichissantes, deux conclusions principales s'imposent.

La première conclusion est que si l'organisation multicentrique de la sécurité sanitaire dont s'est dotée la France en quelques années constitue un acquis indéniable, les structures complexes mises en place restent encore trop peu lisibles tandis que subsistent des problèmes d'autonomie et d'articulation avec les pouvoirs publics.

L'organisation qui s'est mise en place en une quinzaine d'années en réaction à des crises successives comporte des acquis indéniables et la philosophie générale sur laquelle elle repose, qui consiste à procéder à la séparation des fonctions d'expertise (surveillance, veille et évaluation) et celles de gestion de crises (stratégie et décision), a été validée par l'expérience.

Toutefois, le système français demeure complexe et peu lisible, tant pour les citoyens en général que pour les professionnels de santé et même l'ensemble des professionnels concernés. Les chevauchements de compétences, les difficultés d'articulation, l'absence de synergies entre les agences et les sujets insuffisamment traités, comme la toxicologie par exemple, ont souvent été mis en avant.

Tout spécialement, on ne peut qu'être extrêmement préoccupé par le fait que l'AFSSET demeure un maillon très faible du dispositif visant à renforcer la sécurité sanitaire en France. L'AFSSET est mal née et a subi un développement disharmonieux au sein d'un système qui souffre sans conteste d'un manque d'expertise propre et reste encore extrêmement fragmenté. L'AFSSET a normalement vocation à être une « tête de réseau », c'est-à-dire un établissement qui ne produit pas la science en interne mais qui a un rôle de

coordination en allant chercher la compétence scientifique auprès de partenaires permanents ou ponctuels. Pourtant, on constate que les opérateurs rechignent bien souvent à être coordonnés et que les tutelles elles-mêmes ne jouent pas toujours le jeu de la coordination. Alors que les risques sanitaires liés à l'environnement inquiètent légitimement de plus en plus les Français et que les enjeux en matière de santé au travail sont multiples, il apparaît vraiment urgent de reformater l'AFSSET en la dotant de la taille critique et des moyens budgétaires qui lui permettent de remédier à sa faiblesse congénitale.

Enfin, on peut noter que l'autonomie des agences par rapport aux pouvoirs publics reste encore dans certains cas limitée. Il arrive que des ministères qui assuraient, avant la création des agences, les fonctions de surveillance et de contrôle manifestent ainsi certaines réticences pour se déposséder de leurs anciennes attributions.

Il est donc plus que jamais nécessaire de réaffirmer la nécessaire autonomie des agences de sécurité sanitaire dans leur champ de compétence. Il semble néanmoins qu'avant de remodeler le dispositif actuel des agences, comme le propose de façon très stimulante le récent rapport Girard, il soit nécessaire de stabiliser un peu un système encore jeune.

La deuxième conclusion importante du rapport est que des améliorations concrètes pourraient encore renforcer la place du citoyen au cœur de la sécurité sanitaire. L'appropriation de la sécurité sanitaire par les citoyens ne saurait en effet se limiter à d'éventuelles réformes de structures pour accroître la présence des citoyens dans les conseils d'administration des agences ou pour leur permettre de les saisir. Les problèmes ne doivent pas être seulement traités pendant les périodes de crise.

Une meilleure appropriation de la sécurité sanitaire par tous les acteurs de la sécurité sanitaire passe à mon sens par quelques mesures concrètes dont il est possible de donner quelques illustrations, qui sont bien entendu détaillées plus longuement dans le rapport.

Tout d'abord, il faut insister fortement sur l'utilité de la prévention. Le citoyen doit s'approprier la sécurité sanitaire bien en amont des crises. On ne pourra pas faire de réel progrès en matière de sécurité sanitaire si on ne s'appuie pas sur les professions de santé et les citoyens eux-mêmes. Les exemples des infections nosocomiales (avec l'apparition du *Clostridium difficile* dans le Nord-Pas-de-Calais) et de la grippe saisonnière à l'origine de 7 500 décès chaque année, dont beaucoup pourraient être évités, le montrent bien. Des préconisations simples, comme le renforcement de l'hygiène des mains, sont plus que jamais nécessaires. Elles doivent s'adresser aux citoyens mais également aux professionnels de santé, en particulier dans le milieu hospitalier où on confond encore trop souvent respect des règles de l'asepsie et hygiène élémentaire. Il serait souhaitable en outre d'engager une réflexion sur le sujet de l'antibiorésistance pour que, lors de la délivrance des autorisations de mise sur le marché (AMM), les antibiotiques les plus puissants soient réservés à la prescription en milieu hospitalier. Il faut d'autant plus recourir à des messages simples de prévention en matière de risque avéré comme la grippe saisonnière que ceux-ci sont également utiles contre les risques potentiels comme la grippe aviaire.

Concernant la question du déclenchement de l'alerte, le citoyen français est en droit d'attendre un déclenchement précoce et transparent. La réactivité du dispositif est en effet un enjeu majeur de la sécurité sanitaire. On constate de façon générale un bon déclenchement de l'alerte pour les risques identifiés. Mais des progrès restent néanmoins encore à faire pour les risques émergents.

Dans le domaine des risques désormais bien identifiés (canicule, pandémie grippale, grand froid), de multiples capteurs de risque fonctionnent déjà, pour lesquels le déclenchement de l'alerte est principalement basé sur des modèles épidémiologiques. Ces systèmes ont fait la preuve de leur performance, notamment lors du retour d'un épisode caniculaire exceptionnel à l'été 2006. Les dispositions prises depuis 2003 en application du plan national canicule et la gestion de la crise ont permis de limiter à son minimum l'excès de mortalité imputable aux fortes chaleurs de l'été. La préparation à une pandémie de grippe aviaire semble également désormais bien structurée, au moins au plan national. Ce sujet est éminemment d'actualité, à l'heure où l'on recense un septième décès en Égypte.

La situation semble pourtant nettement moins satisfaisante pour ce qui concerne la capacité à faire face à des événements non prévus. L'épisode récent de l'épidémie de chikungunya à la Réunion illustre les difficultés que peut rencontrer le système de sécurité sanitaire face à des risques non prévus. Pour être en mesure de faire face au défi sanitaire majeur que représentent des menaces à la fois inattendues et indéfinies, il est plus que jamais nécessaire de se doter d'une méthodologie efficace pour améliorer les dispositifs d'anticipation des

situations d'urgence ou de crises sanitaires. Une des grandes leçons de l'épisode caniculaire de 2003 en matière d'identification des risques est en effet que les systèmes de surveillance ne doivent pas être concentrés sur des phénomènes connus mais doivent être réceptifs à des signaux sanitaires difficiles à identifier.

L'alerte peut également être déclenchée de façon presque intuitive, sur la base de modèles non scientifiques. L'apport de cette approche a par exemple été illustré lors de l'épisode du chikungunya par les mises en garde de Mme Gélita Hoarau, sénatrice de La Réunion. Il faut bien distinguer « le guetteur » et « le collectionneur ». Sur ce sujet de l'alerte, il n'est donc pas toujours souhaitable de disposer d'un dispositif administratif trop régulé. À cet égard, les discussions avec le professeur Didier Houssin, directeur général de la santé, ont été riches d'enseignements. Il convient surtout de développer l'analyse stratégique, c'est-à-dire de transformer un signal dormant en signal actif. En cette matière, beaucoup de progrès restent à accomplir, cette question constituant réellement le « maillon faible » de l'alerte.

En matière de crises sanitaires, le message envoyé aux politiques ne suffit pas. Il convient donc de favoriser la transparence en travaillant sur la « pédagogie du risque », selon l'expression de M. Bernard Kouchner. L'information transmise doit toutefois être nécessairement accompagnée de débats, d'échanges et de formation pour s'assurer que le message a été bien reçu et limiter tout risque d'alarmisme.

Quoi qu'il en soit, il demeure extrêmement difficile d'effectuer des prévisions du fait des limites des connaissances actuelles sur les maladies émergentes. D'où la grande importance qu'il y a de lancer rapidement, dans un souci d'anticipation, des missions de recherche sur les risques émergents pour développer les actions de veille sanitaire.

Par ailleurs, il est nécessaire, en matière de veille, de disposer d'une expertise et d'une recherche citoyenne. Pour maîtriser les risques, il faut les connaître. Face à un danger avéré ou potentiel, le recours à la recherche et à l'expertise scientifique est donc indispensable.

En premier lieu, le renforcement de l'interface entre la surveillance et la recherche est nécessaire. L'enjeu est de susciter les recherches adéquates et de contribuer ainsi à l'amélioration de l'évaluation des risques. Il peut s'agir de disposer de connaissances pour pouvoir concevoir des modélisations ou de développer, par la recherche, de nouveaux tests biologiques qui seront un apport pour la surveillance. L'affaire du sang contaminé ou celle de l'amiante ont montré que la responsabilité de l'État pour carence fautive pouvait être engagée. Dès lors, l'État se trouve dans l'obligation de rechercher les risques. Il importe de créer les conditions d'une mobilisation plus forte sur la recherche appliquée alors que l'accent est encore trop souvent mis en France sur la recherche fondamentale. Il s'agit d'un point essentiel.

En second lieu, l'expertise joue un rôle central dans le dispositif des agences sanitaires. Il importe dès lors de s'assurer de la compétence, de l'indépendance et de la transparence de l'expertise. À cet effet, les procédures d'appels d'offres doivent être préférées à la cooptation pour que la sélection des experts se fasse dans la transparence ; des critères d'excellence scientifique doivent être définis, la rétribution de l'expertise doit être décente et harmonisée entre les agences ; les experts doivent être soumis à une déclaration publique d'intérêt (DPI) pour éviter d'éventuels conflits d'intérêt et garantir leur indépendance. Il convient, enfin et surtout, de mieux reconnaître la fonction d'expertise dans les carrières universitaires. Ce point est capital pour redonner à l'expertise sa juste place.

L'expertise comme la politique de recherche ne doivent pas relever uniquement des scientifiques. La société doit aussi participer au débat. Il est souhaitable que les parlementaires s'emparent davantage des sujets de recherche et d'expertise, au sein de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) notamment.

Le citoyen doit enfin, de façon générale, être mieux associé à la sécurité sanitaire sur le terrain et, encore une fois, pas seulement en période de crise.

Les citoyens, et au premier chef les professionnels de santé, ont besoin d'informations de fond pour devenir acteurs de la sécurité sanitaire. Dans ce domaine, tout indique que la réaction des citoyens est d'autant plus adaptée que la préparation a eu lieu à froid. Les citoyens et les professionnels de santé doivent par exemple s'emparer des sujets de sécurité sanitaire et en discuter ensemble. Dans cet objectif d'appropriation des messages de sécurité sanitaire, il est évident que les médecins et les pharmaciens, par les contacts simples et de proximité qu'ils entretiennent, ont un rôle majeur à jouer.

En définitive, c'est à une véritable mobilisation de l'ensemble du corps social autour de la sécurité sanitaire qu'il convient plus largement de parvenir. Pour ne prendre que l'exemple du plan de préparation contre la grippe aviaire, il est clair que si la France dispose d'un des meilleurs plans européens, il reste encore beaucoup de chemin à faire en matière de mobilisation sociale sur le terrain, que ce soit au travers de la mobilisation des entreprises, des structures professionnelles et associatives ou des collectivités locales. C'est désormais d'exercices locaux effectués sur le terrain dont on a besoin, impliquant notamment l'ensemble des professions de santé et du secteur médico-social qui seront les premiers opérateurs en cas de pandémie. Face à cet enjeu d'une appropriation locale des plans nationaux de réaction à des crises sanitaires importantes, la France dispose de l'atout de son organisation administrative locale.

En conclusion, il faut saluer l'attention portée aux préoccupations de sécurité sanitaire par les pouvoirs publics, et en tout premier lieu par le ministre de la santé et des solidarités. On peut aussi se féliciter de l'augmentation globale des crédits de la mission « Sécurité sanitaire » pour 2007 et des efforts notables réalisés en matière de préparation à une pandémie de grippe aviaire, même s'il convient néanmoins encore de les traduire dans les comportements sur le terrain.

Au-delà des réformes structurelles qui semblent encore nécessaires pour améliorer le système français, notamment dans le secteur de l'environnement et de la santé au travail, et pour prendre en compte au mieux les questions de déclenchement, d'alerte, de recherche appliquée ou encore d'amélioration de l'AFSSET, les crédits affectés à la sécurité sanitaire demeurent toutefois encore largement insuffisants. C'est pourquoi la meilleure façon de rendre service au ministre de la santé et des solidarités en renforçant sa position dans les futurs arbitrages financiers est en définitive d'émettre, en l'état, un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné la grande qualité des deux rapports déjà présentés, en soulignant qu'ils avaient beaucoup de sens et en se félicitant de leur utilité. Il conviendrait de les distribuer localement et dans tous les milieux de la santé publique. La recherche en matière de sécurité sanitaire doit effectivement se développer. La compétence, l'indépendance et la transparence de l'expertise sont vraiment des points importants. L'appropriation citoyenne de la sécurité sanitaire est donc un objectif primordial.

M. Jean-Pierre Door a indiqué que la gestion du risque épidémique est effectivement un enjeu majeur de sécurité et de santé publiques. La prise de conscience de la nécessité d'anticiper le danger est assez récente. Si l'organisation du système de défense était difficile à percevoir jusqu'à maintenant, des politiques innovantes de mobilisation de l'ensemble des moyens de l'Etat se sont faites jour depuis deux ans sur le sujet de la grippe aviaire.

Il convient d'insister sur la mobilisation sociale, comme la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la grippe aviaire l'avait d'ailleurs recommandé. La mise en place, il y a quelques semaines, d'un comité d'éthique chargé des problèmes relatifs à la grippe aviaire participe à cet objectif et va dans le sens de l'indispensable proximité avec les citoyens.

L'outil administratif n'est probablement pas aujourd'hui optimum, car le pouvoir juridique appartient au préfet, alors qu'il conviendrait de donner une plus grande responsabilité aux élus des collectivités locales en désignant un référent sanitaire au sein de chaque collectivité. Le système d'alerte puis de défense doit être pris en charge par les élus locaux. Il est essentiel que l'expérimentation soit déclinée sur le plan local.

Il est regrettable que le rapport n'aborde pas les problèmes de cohérence du système français de sécurité sanitaire avec le dispositif européen. On ne peut rester isolé sur ces sujets, du fait des échanges croissants. Il convient également de faire le lien entre la défense sanitaire au sein de l'Union européenne et dans le monde.

La traçabilité des médicaments est un sujet relativement peu abordé bien que fondamental. Proposée dans le cadre de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de financement de la sécurité sociale, l'instauration d'une traçabilité des médicaments en France s'est vu opposée l'irrecevabilité financière. Cette traçabilité n'existe pas en France, alors qu'elle permettrait pourtant d'éviter les abus, les fraudes et les risques sanitaires, notamment lorsque ces médicaments sont fabriqués dans des pays peu respectueux des procédures.

M. Pierre-Louis Fagniez a salué la qualité du rapport, même s'il ne partage pas l'avis défavorable de la rapporteure sur l'adoption des crédits de la mission « Sécurité sanitaire ». De façon générale, les termes « d'appropriation citoyenne » de la veille sanitaire paraissent quelque peu impropre, puisque les citoyens ne

s'intéressent bien souvent au sujet qu'en cas de crise. Le parallélisme avec les inondations est éloquent. Les plans de prévention du risque inondation ne reçoivent que peu d'échos, si ce n'est lorsqu'une crise se profile. Il en est de même en matière de sécurité sanitaire, même si on peut le regretter. Sans remettre en cause l'expression d'« appropriation citoyenne », les termes de « sensibilisation citoyenne » seraient sans doute plus adaptés.

Par ailleurs, le maire apparaît bien comme le seul échelon de responsabilité pertinent en matière de sécurité sanitaire. Tous les maires devraient s'efforcer de s'approprier ce rôle crucial.

Il est étonnant que l'agence de biomédecine dépende uniquement pour ses crédits du ministère de la santé et même qu'elle relève de la mission « Sécurité sanitaire » alors que ses activités en matière de veille sont extrêmement limitées. Sachant, pour appartenir à son conseil d'administration, que l'Agence de biomédecine n'a effectivement obtenu que 7 postes sur les 18 demandés, doit-elle réorienter ses demandes vers le ministère de la recherche afin d'obtenir les moyens qui lui manquent ?

M. Jean-Luc Prével a estimé que le rapport est très intéressant et que la présentation du budget par mission est un réel progrès. Par ailleurs, le choix du thème est tout à fait pertinent et fait naître de multiples questions :

- Quelles sont les relations entre les agences et les ministères ?
- Ne conviendrait-il pas de développer l'autonomie des agences, aujourd'hui toute relative, tant au niveau de la gestion de leurs personnels, que de leur financement ?
- Ne pourrait-on pas imaginer d'autres modes de financement ?
- Quelles sont les relations entre l'AFSSAPS et la Haute autorité de santé et comment pourrait-on les améliorer ?
- L'AFSSAPS entretient-elle des liens au niveau européen, notamment dans le domaine du médicament ?
- Quels sont les relais des agences sur le terrain ?
- Est-ce que le ministère de la santé a prévu de retenir certaines préconisations du récent rapport du professeur Jean-François Girard sur la veille sanitaire ?

M. Bernard Perrut a interrogé la rapporteure sur l'établissement français du sang. Les structures locales appellent régulièrement l'attention de la représentation nationale sur les manques chroniques de dons de sang. Le rapport évoque cette question de la difficulté des approvisionnements et suggère la création de structures pérennes pour relancer la promotion des dons et l'affectation de moyens budgétaires plus importants. Quelles préconisations concrètes peuvent être formulées face à l'urgence du sujet ?

Mme Martine Billard a évoqué l'épidémie de légionellose qui a touché Paris cet été, du fait de dysfonctionnements de tours de réfrigération. La municipalité a alors été confrontée à la mauvaise volonté des organismes et des entreprises responsables de l'entretien de ces tours. Comment les collectivités et les maires, dont le rôle est mis en avant, peuvent-ils réagir, alors même qu'ils ne disposent souvent que de peu d'information sur les causes et l'origine de l'épidémie ? Comment éviter de nouvelles victimes face à un problème auquel les maires sont de plus en plus confrontés ?

M. Georges Colombier est revenu sur le problème de l'approvisionnement en sang de notre pays. Lors des réunions des assemblées de donneurs de sang, ces derniers s'inquiètent souvent de cet état de fait. Ne pourrait-on pas imaginer qu'une information sur ce thème soit dispensée à la fois aux patients par les médecins traitants et aux adolescents par l'Education nationale, afin de sensibiliser régulièrement la population aux problèmes de solidarité et aux enjeux du don de sang ? Ces propositions concrètes seraient susceptibles de donner rapidement des résultats.

La rapporteure a remercié l'ensemble des intervenants pour leurs suggestions et leurs propositions. En réponse aux différentes questions, elle a apporté les précisions suivantes :

- On ne peut que se féliciter de la qualité des dispositifs de sécurité sanitaire en France. Ceux-ci ont été rapidement mis en place, en réaction à des crises ponctuelles. Pour autant, il existe encore un décalage entre l'organisation des agences et la connaissance qu'en ont les citoyens. Les agences sont en effet très récentes et leurs modes de fonctionnement restent souvent complexes et différents selon les secteurs. Il conviendrait donc d'améliorer la cohérence du dispositif, de favoriser la complémentarité des agences et d'organiser des lieux de

rencontres fréquentes qui viendraient s'ajouter à ceux existant déjà, comme la réunion hebdomadaire de sécurité sanitaire autour du directeur général de la santé.

– Le problème des relations avec l'Union européenne est effectivement un sujet majeur. Il est d'ailleurs développé dans le rapport.

– La traçabilité des médicaments devrait effectivement être mise en œuvre. C'est un sujet dont l'AFSSAPS doit se saisir. D'autre part, la transparence concerne également les laboratoires pharmaceutiques, qui ont trop tendance à ne diffuser leurs résultats que quand ils sont bons.

– S'agissant du choix de la dénomination d'« appropriation » retenue dans le rapport, il convient certes que les citoyens se mobilisent lors des crises mais il faut aussi profiter de ces crises pour qu'ils s'approprient réellement le thème de la sécurité sanitaire sans se contenter d'une simple sensibilisation. L'exemple de la pandémie grippale est intéressant. La grippe aviaire a fait prendre conscience à nos concitoyens de l'importance des règles élémentaires d'hygiène qui doivent être enseignées dans la famille, dans le milieu scolaire et dans les milieux professionnels de la santé. Le respect de préconisations simples est également important pour la grippe classique. À partir d'une crise, il est possible de traiter d'un problème de façon globale.

– S'agissant de la question de l'antibiothérapie, les mesures d'information initiées par M. Bernard Kouchner ont porté leurs fruits, puisque chacun sait aujourd'hui que les antibiotiques ne sont pas efficaces contre les virus. Il s'agit ici d'un sujet certes médical mais qui est également devenu un sujet citoyen allant bien plus loin qu'une simple sensibilisation.

– L'appropriation sur le terrain est effectivement fondamentale. Le rôle des professionnels de santé est décisif et celui des maires, qui sont en première ligne, doit être renforcé.

– S'agissant de l'Agence de la biomédecine, l'implication du ministère de la recherche n'a pas été évoquée lors des auditions mais il semble effectivement que sa participation au financement de l'agence soit une bonne piste.

– La question des relations entre les agences et les ministères est bien développée dans le rapport. La genèse de l'existence des agences explique les problèmes de « collision » de compétences entre certaines agences et l'Etat. Des progrès ont déjà été faits mais il convient aujourd'hui d'aller plus loin, de mieux préciser le rôle de chacun, et d'éviter surtout toute distorsion entre les messages diffusés par les agences et les décisions ministérielles.

– S'agissant des financements, il serait effectivement intéressant de diversifier les modes de financement des agences, comme cela existe déjà pour l'AFSSAPS et comme le rapport le préconise pour l'AFFSA.

– Les relations entre la Haute autorité de santé et l'AFSSAPS n'ont pas été spécifiquement évoquées lors des auditions mais elles peuvent certainement être améliorées et il y a matière à réflexion sur le sujet.

– Des relais des agences sur le terrain existent déjà ; les cellules interrégionales d'épidémiologies (CIRE) relayent, par exemple, l'action de l'InVS. De tous les relais de terrain, le maire est sans aucun doute à la première place.

– Le récent rapport Girard est effectivement intéressant. Peu de propositions relèvent toutefois du court terme. Si la préconisation d'un regroupement des agences par thème est séduisante à moyen terme, il faut tout d'abord stabiliser leur fonctionnement. En tout état de cause, il faut préalablement revoir complètement le périmètre de compétence et les missions de l'AFFSET. L'ajout d'une compétence en matière de santé au travail était légitime mais a rajouté de la complexité. Le problème de l'AFSSAPS dépasse d'ailleurs largement le strict cadre financier.

– La problématique du don de sang est lourde à gérer, car le séisme vécu par les donneurs de sang après la découverte du sida n'a pas fini de faire des ravages. Le discours des professionnels à la suite de cette nouvelle pandémie a été très alarmiste et il convient aujourd'hui de mieux expliquer aux donateurs potentiels l'importance de stricts critères de sélection. En effet, lorsqu'ils sont refusés comme donneur, l'incompréhension des citoyens, voire dans certains cas l'impression de vexation, peut être grande. La plupart du temps, les personnes refusées ne seront plus jamais des donneurs et elles font même parfois une publicité délétère pour le don de sang. La formation des professionnels et l'information des donateurs sont donc fondamentales. Sur ce sujet la proposition de M. Georges Colombier relative au rôle des médecins traitants et à celui de l'Education nationale est très opportune.

– La légionellose est une maladie grave, parfois mortelle dans des proportions non négligeables. Il y a aujourd’hui beaucoup de difficultés à connaître les circonstances d’apparition de cette maladie et ses points de fixation car il est très difficile de faire des études épidémiologiques sur le sujet. En outre, il n’est pas sûr que les maires soient les premiers concernés. Sur ce sujet complexe, on ne peut se contenter de faire des procès d’intention aux entreprises à l’origine de cette maladie. Il convient d’obtenir la mobilisation de tous.

– Il est, enfin, essentiel d’insister sur la nécessité de promouvoir la recherche appliquée et de faire reconnaître l’expertise au sein du cursus universitaire.

Contrairement aux conclusions de la rapporteure, la commission a donné un avis *favorable* à l’adoption des crédits pour 2007 de la mission « Sécurité sanitaire ».

La rapporteure a précisé que son opposition était avant tout constructive.

Le président Dubernard a confirmé son souhait que le rapport soit largement diffusé.

*

La commission a ensuite examiné pour avis, sur le rapport de **M. Bernard Perrut**, les crédits pour 2007 de la mission « Travail et emploi ».

M. Bernard Perrut, rapporteur, a souligné que le thème de l’emploi est au cœur de l’actualité, comme en témoignent les efforts menés par le gouvernement et les décisions prises par le Parlement dans ce domaine récemment. L’amélioration des chiffres du chômage qui viennent d’être publiés témoigne que les mesures prises portent leurs fruits.

Les crédits de la mission « Travail et emploi » pour l’année 2007 s’élèvent à 12,64 milliards d’euros. Pour prendre en compte l’ensemble de l’effort de la Nation en faveur de la politique pour l’emploi et ne pas faire injustement apparaître des chiffres en baisse, il faut ajouter à ces crédits : 19,84 milliards d’euros pour le financement des allègements généraux de cotisations sociales patronales, contre 18,9 milliards en 2006 ; 8,32 milliards d’euros de dépenses fiscales, qui comprennent notamment 3,7 milliards pour la prime pour l’emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d’activité et 2 milliards pour la réduction d’impôt au titre de l’emploi par les particuliers d’un salarié à domicile.

Au total, les moyens affectés à la mission « Travail et emploi » s’élèvent donc à près de 41,8 milliards d’euros, en progression de presque 6 % par rapport à l’année 2006.

Sans revenir dans le détail sur la ventilation des crédits entre les cinq programmes constituant cette mission, il convient de souligner la poursuite de l’effort engagé en faveur du secteur des hôtels, cafés, restaurants ainsi que du secteur de l’insertion par l’activité économique.

Le présent budget met en œuvre un certain nombre de dispositifs récents.

– *Le plan de cohésion sociale*, par le développement : des maisons de l’emploi –l’objectif est d’atteindre le chiffre de 300 maisons de l’emploi au 31 décembre 2007 –, des contrats d’avenir (623,46 millions d’euros), des contrats initiative emplois (303,4 millions d’euros) et des contrats d’accompagnement dans l’emploi (962,2 millions d’euros).

– *Le développement des services à la personne*, qui représente une autre priorité. Ce secteur bénéficie d’allègements de charges spécifiques : abattement de 15 points sur les charges sociales, exonération totale de cotisations sociales patronales pour les entreprises et associations agréées. Une subvention de 26 millions d’euros est prévue pour 2007 au profit de l’Agence nationale des services à la personne.

– *Le retour à l’emploi* : dans la continuité de la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l’emploi, le présent projet de loi de finances porte création d’une prime de cohésion sociale au profit des demandeurs d’emploi de longue durée de plus de cinquante ans, qui devrait profiter en 2007 à 50 000 bénéficiaires, pour un total de 15 millions d’euros.

– *L’égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées* : dans la continuité de la loi du 11 février 2005, 47,37 millions d’euros sont prévus dans le présent budget de façon à aider les entreprises dites « adaptées » qui contribuent à l’emploi des travailleurs handicapés.

Le rapporteur a ensuite développé la partie thématique de son rapport consacrée au rôle de l'entreprise comme vecteur privilégié de l'insertion professionnelle des jeunes, à partir de deux exemples : le contrat d'apprentissage et le contrat jeunes en entreprise ou soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE).

Il paraît en effet essentiel de pouvoir traiter, de manière apaisée et non polémique, la question du chômage des jeunes. Certes, le taux de chômage des jeunes de moins de vingt-cinq ans, au sens du Bureau international du travail, a diminué d'août 2005 à août 2006 de 11,6 %, mais le taux de chômage de ces jeunes s'élevait encore à 21,6 %, comme on peut le constater régulièrement sur le terrain, ce qui reste beaucoup trop élevé.

Pourquoi avoir choisi l'entreprise comme sujet de réflexion ? Certes, récemment de nombreuses analyses ont convergé pour insister sur la situation des jeunes et en particulier la diversité des différents types de chômage, ce qui est important (diversité selon les niveaux de formation, les diplômes, les disciplines, l'environnement familial, etc.). Mais certaines études du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) ont aussi montré la nécessité de « *se référer de façon centrale à l'entreprise* » pour mettre en évidence que « *les variables explicatives de l'insertion et des différences d'insertion entre les jeunes ne sont pas principalement ou en tout cas pas seulement de nature individuelle* ». Plus encore, « *la contribution des entreprises est tout à fait essentielle à (...) la mise en forme des trajectoires individuelles d'insertion professionnelle* ». Les auteurs concluent : « *La question de l'insertion devient alors celle de l'accès à des parcours et des emplois qualifiants (...)* ».

Ce postulat étant établi, toute la question reste de savoir si l'entreprise est aujourd'hui à la hauteur de cette tâche et d'analyser précisément le rôle qui lui est dévolu. Il est vrai que certains jeunes peuvent présenter des lacunes en matière de savoirs de base ou comportementaux qui empêchent les employeurs de repérer leurs capacités, même si naturellement chaque jeune a des talents et qu'il convient de les mettre en valeur. De ce point de vue, les efforts accomplis par le gouvernement en faveur de la diversité doivent être salués. Du reste, l'entreprise est déjà le vecteur de l'insertion professionnelle des jeunes dans un certain nombre de cas.

L'étude de deux exemples montre en effet que tout est possible : l'apprentissage, voie traditionnelle par excellence du passage de l'état de jeune débutant à celui de jeune expérimenté ; le contrat jeunes en entreprise, qui remonte à 2002, contrat à durée indéterminée réservé à une classe d'âge et qui atteste aussi qu'il est possible d'inciter les entreprises à embaucher.

Les deux dispositifs ont en commun d'être de « vrais » contrats. Le contrat d'apprentissage est certes un contrat à durée déterminée et spécifique du fait de la place qu'il accorde à la formation mais en aucun cas il ne peut aller en deçà des garanties du droit commun du travail. La place de l'entreprise y est déterminante *via* le choix d'un maître d'apprentissage, responsable dans l'entreprise de la formation de l'apprenti. Récemment, l'amélioration du statut de l'apprenti par la loi de programmation pour la cohésion sociale est allée de pair avec le renforcement du rôle du maître d'apprentissage.

Le contrat jeunes en entreprise est aussi un vrai contrat de travail, et même un CDI « comme un autre », comme cela a été souligné par le rapporteur dans le rapport qu'il a présenté au nom de la commission sur le projet de loi créant ce contrat en 2002. Au fil des années, ce contrat a été perfectionné et étendu. Désormais, il s'adresse à tout jeune de 16 à 25 ans dont le niveau de formation est inférieur à celui d'un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnel, ou résidant en zone urbaine sensible, ou encore titulaire d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

À l'évidence, ces deux contrats – contrat d'apprentissage et contrat jeunes en entreprise – montrent que le jeune comme l'entreprise peuvent profiter des avantages du contrat en une logique que l'on peut qualifier de « gagnant-gagnant ».

Dans l'apprentissage, le jeune bénéficie d'une formation d'au minimum 400 heures dans l'année, aboutissant à une qualification reconnue par un diplôme. Il dispose depuis la loi de cohésion sociale d'un statut renforcé. Mais l'entreprise n'est pas en reste : elle bénéficie en effet d'exonérations sociales importantes, d'une indemnité compensatrice forfaitaire ainsi que, depuis la loi de programmation pour la cohésion sociale, d'un crédit d'impôt de 1 600 euros, voire de 2 200 euros. Il est vrai que l'entreprise est aussi dans une certaine mesure sollicitée, et c'est le cas avec l'article 61 du présent projet de loi de finances qui affecte à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), à partir de 2007, la fraction de taxe d'apprentissage due par les entreprises de plus de 250 salariés. Les auditions réalisées par le rapporteur ont montré combien cette mesure soulève d'interrogations, en particulier auprès de ceux qui y voient d'une certaine manière un « détournement » des fonds de l'apprentissage.

Dans le contrat jeunes en entreprise, on retrouve le même double avantage, pour le jeune qui bénéficie d'un CDI, et pour l'entreprise qui bénéficie du soutien de l'Etat.

Au total, les résultats tant quantitatifs que qualitatifs sont plus qu'encourageants, puisqu'on dénombre 364 000 apprentis en 2004 et 381 000 en 2005. Plus encore, les flux d'entrée en apprentissage en 2005 et en 2006 sont en assez forte augmentation : + 9,5 % du premier semestre 2005 au premier semestre 2006. Le projet de loi de finances pour 2007 a établi une dotation budgétaire de 926,02 millions d'euros au profit de l'apprentissage, sur la base d'une hypothèse annuelle de flux d'entrée de 275 000 apprentis.

De même, le contrat jeunes en entreprise est un dispositif qui a eu un réel succès, puisque depuis 2002 on dénombre 293 843 entrées effectives dans le SEJE, les régions d'Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur étant celles qui ont le plus mis en œuvre cette mesure. Au 30 juin 2006, 117 081 contrat jeunes en entreprise sont recensés.

On constate depuis 2002 que plus de la moitié des salariés qui bénéficient du SEJE (58,7 %) sont employés dans des établissements de moins de dix salariés. La construction, les hôtels et restaurants ainsi que le commerce de détail représentent les trois secteurs les plus dynamiques, puisque plus de la moitié des entrées en SEJE sont intervenues dans ces secteurs. Au total, 80 % des embauches se font à temps plein.

Ces deux contrats montrent qu'il est possible d'assigner à l'entreprise un rôle décisif en matière d'insertion professionnelle des jeunes. Il convient toutefois d'aller au-delà de ces deux exemples pour déterminer, de manière plus générale, dans quelles conditions l'entreprise peut devenir cet acteur privilégié du « *droit pour tous d'être accompagnés vers l'emploi* » qu'a évoqué récemment le Président de la République devant le Conseil économique et social, tant il est vrai que l'entreprise qui insère c'est une entreprise qui à la fois recrute, forme et accompagne le jeune.

Puis **le rapporteur** a évoqué un certain nombre de propositions figurant dans le rapport. Les propositions découlent notamment des auditions et de rapports récents sur la question de l'insertion professionnelle des jeunes, en particulier du rapport établi par la commission du débat national Université-Emploi présidée par M. Patrick Hetzel. L'orientation est à l'évidence à la racine de beaucoup de maux. Pour cette raison, il apparaît souhaitable de réformer véritablement le système d'orientation et en particulier les centres d'information et d'orientation (CIO), en regroupant l'ensemble des structures existantes dans un nouveau service public de l'emploi. Il faut notamment évaluer la mission dévolue aux CIO, particulièrement pour ce qui concerne l'année qui suit la fin du parcours scolaire des élèves. En outre, de manière à assurer une meilleure adéquation entre formation des jeunes et besoins des entreprises, pourquoi ne pas créer un observatoire de l'insertion professionnelle et des débouchés, qui procéderait à un état des lieux de ces besoins filière par filière et région par région ? Il est en effet difficile, sur le terrain, de disposer de chiffres précis concernant l'emploi et l'insertion des jeunes.

Dans le même état d'esprit, il est nécessaire de prévoir que la dernière année effectuée dans l'enseignement supérieur soit systématiquement, ou le plus souvent, réalisée en alternance, avec conclusion d'un contrat de travail, qu'il s'agisse d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation.

Une nouvelle possibilité existe depuis la loi du 21 avril 2006 sur l'accès à la vie active en entreprise, à savoir la possibilité de cumul d'un contrat de professionnalisation avec le dispositif du SEJE. Il semble qu'un effort de communication devrait être réalisé la concernant, car cette possibilité de cumul correspond à un véritable besoin des entreprises mais est encore trop méconnue. Trop peu nombreux sont en effet les contrats de professionnalisation conclus à durée indéterminée.

Il serait également essentiel de renforcer l'information dans les écoles, la formation et l'accompagnement des repreneurs d'entreprises, notamment en associant étroitement les cédants et les organisations professionnelles et en systématisant l'enseignement d'une véritable « culture de l'entrepreneuriat » dans les écoles en direction des jeunes.

Par ailleurs, le plan de la validation des acquis de l'expérience (VAE), annoncé cet été par le ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, M. Gérard Larcher, doit être poursuivi notamment au bénéfice des personnes qui n'ont ni titre ni qualification, de manière à leur offrir une « seconde chance ». De même, il est important d'évaluer avant le 31 décembre 2006 l'impact des premières mesures, courageuses, en faveur de l'encadrement de la pratique des stages, de manière à déterminer si le comportement des entreprises et des jeunes a changé.

Pour ce qui concerne le développement de la formation en alternance, il pourrait être créé une « école de l'employabilité », par l'institution d'un sas de formation générale complémentaire destiné à permettre aux apprentis qui le souhaitent de poursuivre leurs études tout en restant dans la voie de l'apprentissage. Cette voie pourrait ainsi permettre aux jeunes d'acquérir des qualifications complémentaires. Il serait en outre opportun d'étendre, au moins en partie, le dispositif d'allègements de charges sociales applicable aujourd'hui en matière d'apprentissage au profit des employeurs embauchant un apprenti en contrat à durée indéterminée, dans des conditions restant à déterminer, conformément à une proposition déjà faite il y a quelques années, mais non suivie d'effet.

Pourquoi enfin ne pas élaborer une charte de l'entrepreneur solidaire, qui favoriserait une implication concrète des entreprises, en prônant un certain nombre d'engagements relatifs à la nomination d'un référent spécialisé dans l'insertion, la professionnalisation du tutorat ou encore le développement du parrainage ?

On peut rappeler en conclusion que l'économiste Joseph-Alloïs Schumpeter, dans son ouvrage majeur intitulé « *Capitalisme, socialisme et démocratie* », publié en 1942, a démontré que l'entreprise est le lieu de « l'exécution de nouvelles combinaisons ». Exécuter de nouvelles combinaisons plutôt que systématiquement créer de nouveaux dispositifs, au profit de la sécurité juridique, c'est là une véritable innovation et peut-être une idée neuve pour lutter contre le chômage des jeunes. Un des thèmes récurrents lors des auditions a en effet été la nécessité d'éviter la prolifération des textes et des statuts législatifs pour privilégier un cadre juridique stable au profit de l'entreprise et d'évaluer les dispositifs existants.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Georges Colombier, président, a remercié le rapporteur et souligné la pertinence de ses treize propositions en espérant qu'elles ne resteront pas lettres mortes et qu'elles contribueront à accélérer la baisse du chômage.

M. Jean-Marie Geveaux a félicité à son tour le rapporteur pour son exposé complet, concis et enthousiaste. Il faut tout d'abord saluer les mesures proposées par le gouvernement dans le projet de budget, car l'effort dans ce domaine traduit la volonté de poursuivre activement la politique de lutte contre le chômage, politique qui produit déjà des résultats. Sur l'ensemble de la politique de l'emploi, une réserve s'impose néanmoins face à la multiplication des dispositifs ajoutés par les gouvernements successifs, qui ne prennent pas toujours la précaution d'évaluer l'existant.

Concernant le rôle des entreprises dans la formation des jeunes, il faudrait revenir sur une proposition souvent évoquée, à savoir confier aux salariés proches de la retraite la mission d'accompagner les jeunes, solution qui présenterait l'avantage, dans le même temps, de prolonger la présence des seniors dans l'entreprise.

Une question se pose aussi au sujet des travailleurs handicapés aujourd'hui : quelle est l'évolution de leur intégration professionnelle tant dans le secteur privé que dans les administrations ?

On ne peut que se féliciter du développement de l'apprentissage et il faut persévérer dans cette voie en étendant celui-ci à la préparation à des professions comme celles d'ingénieur et non seulement aux formations préalables à l'obtention du certificat d'aptitudes professionnelles (CAP) ou du brevet d'études professionnelles (BEP). Il faut noter que le passage aux trente-cinq heures a freiné l'embauche des apprentis, le temps à leur consacrer étant réduit dans les entreprises.

Certains exemples étrangers, notamment ceux de l'Espagne et dans une moindre mesure de l'Allemagne, montrent la voie en ce qui concerne l'enseignement supérieur, car dans ces pays les jeunes doivent effectuer un passage d'une année ou deux en entreprise avant de commencer leurs études. Il serait intéressant d'avoir en France une discussion avec le patronat sur ce point.

Les centres d'information et d'orientation (CIO) ne fonctionnent certes pas très bien, mais il ne faut pas oublier que certains relèvent de la gestion des départements et que c'est à ce niveau qu'il convient d'agir également pour améliorer leur fonctionnement et les rendre plus créatifs.

Mme Martine Billard a appuyé les remarques précédentes sur la prolifération législative, soulignant que personne ne peut suivre les changements constants imposés par le législateur ou le gouvernement, pas même les structures concernées. Par ailleurs, la multiplication des statuts particuliers entraîne parallèlement celle des exclus qui ne rentrent dans aucun de ces statuts.

Les exonérations de charges sociales pour les entreprises sont très coûteuses et très peu efficaces car elles ne permettent pas des actions ciblées sur des entreprises particulières ou exerçant des activités spécifiques. Une exonération générale et indifférenciée ne peut produire que des résultats médiocres. Pour ce qui est des chiffres sur la baisse du chômage, il faudrait savoir s'ils ne sont pas associés à une augmentation parallèle du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI).

S'agissant des ruptures anticipées des contrats jeunes en entreprise, il serait intéressant de savoir à l'initiative de qui ces ruptures se produisent et combien de jeunes sont finalement recrutés définitivement. On peut se demander, en effet, si les entreprises n'embauchent pas de nouveaux jeunes dans le seul but de profiter des dispositifs aidés, par un effet d'aubaine.

Le problème de l'échec de nombreux jeunes dans le premier cycle à l'université s'explique en très grande partie par le fait que ceux-ci n'ont pas obtenu de place dans un institut universitaire de technologie (IUT) ou dans une section de technicien supérieur (STS). Ces jeunes s'inscrivent à l'université par défaut et il est hypocrite de s'étonner ensuite de leur échec. Il conviendrait donc d'augmenter le nombre de places dans les filières courtes et professionnalisantes.

À l'inverse, on ne peut pas mettre en œuvre des formations en alternance dans toutes les disciplines, comme semble le préconiser le rapporteur. Par exemple, ce serait inadapté dans la filière des lettres classiques, et il faut donc trouver de meilleures formules.

La question du développement de l'inspection du travail est très préoccupante en raison de la difficulté de la tâche qui consiste aujourd'hui à faire appliquer les lois dans les entreprises ainsi que du manque chronique d'inspecteurs et de contrôleurs du travail. Le rapporteur pourrait-il apporter quelques précisions à ce propos ?

Enfin, l'accès des demandeurs d'emploi aux organismes de placement est devenu très complexe, notamment à Paris, dans la mesure où il est subordonné à un passage par les Assedics avant l'orientation vers l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Cette situation génère des coûts et se révèle peu efficace. De surcroît, la spécialisation par domaine professionnel des agences pour l'emploi est sans doute une bonne chose pour les personnes exerçant un métier bien défini, mais les personnes les moins qualifiées sont renvoyées d'une agence à l'autre, ce qui engendre fatigue et découragement. Un bilan de ces modes de fonctionnement serait nécessaire, en particulier pour savoir s'ils prévalent dans d'autres villes que Paris.

Mme Catherine Génisson a protesté à son tour contre l'inflation législative et a ajouté que l'alternance politique qui conduit, pour des raisons idéologiques, à remettre en cause tout ce qui a été mis en place auparavant finit par se révéler contreproductive : la baisse du chômage, dont on se félicite aujourd'hui, aurait sans doute été plus importante et plus rapide si l'actuelle majorité n'avait pas commencé par supprimer tous les contrats aidés qu'il a fallu réintroduire ensuite.

Les exonérations de charges sociales doivent être utilisées avec précaution, comme le montre l'exemple du secteur de la restauration, dans lequel 40 000 créations d'emplois avaient été annoncées alors qu'on en compte à peine 15 000 finalement. Il faut en outre mettre en regard la baisse du chômage et l'augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI).

On ne peut qu'approuver le rapporteur lorsqu'il insiste sur le rôle des entreprises dans la formation des jeunes, mais ces derniers se plaignent souvent de la difficulté à trouver un contrat de travail adapté et, partant, de l'impossibilité à s'inscrire dans une formation en alternance.

L'avant-dernière proposition du rapporteur, selon laquelle la dernière année d'études devrait être effectuée obligatoirement en alternance, est intéressante mais ne pourra sans doute pas être systématisée. Le problème le plus préoccupant reste l'orientation des jeunes et en particulier des filles. On peut être d'accord avec la proposition de création d'un observatoire de l'insertion, à condition que cette mesure soit associée à la mise en

place de passerelles entre les différentes formations, afin d'éviter que les jeunes ne reçoivent une formation trop spécialisée et trop « formatée ». Enfin, la proposition relative au développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE) va dans le bon sens, sous réserve que soient introduites des simplifications dans les procédures.

M. Jean Luc Prél a tout d'abord félicité le rapporteur pour l'enthousiasme et la conviction avec lesquels il a présenté son avis. Effectivement, le chômage des jeunes et le contrat d'apprentissage constituent des thèmes majeurs de la politique de l'emploi. Il reste à espérer que les propositions formulées dans le rapport pourront être prises en compte par le gouvernement.

Concernant la question de l'orientation et de la formation, il convient en effet de mettre en adéquation les souhaits des jeunes et les besoins du pays.

Naturellement, on ne peut que se féliciter de la baisse du chômage. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que celle-ci s'explique en partie par le départ en retraite anticipée de plus de 300 000 salariés, élément qui a un impact très négatif sur la branche vieillesse de la sécurité sociale dont le déficit dépasse cette année 3 milliards d'euros.

Concernant la politique d'exonération de cotisations sociales également mise en œuvre pour lutter contre le chômage, on ne peut oublier qu'elle a un prix très élevé, chiffré aujourd'hui à 25 milliards d'euros, pour des résultats incertains comme a eu l'occasion de le mettre en évidence la Cour des comptes.

En outre, l'impact de cette politique sur la protection sociale est d'autant plus important que 2,6 milliards d'euros d'exonérations de cotisations sociales ne sont pas compensés par l'Etat et viennent ainsi alimenter le déficit des caisses de sécurité sociale. Il n'est pas admissible que l'Etat finance sa politique de l'emploi au détriment des régimes de la protection sociale. En principe, la loi impose la compensation de telles mesures ; dans les faits, il en va autrement, comme le montrent par exemple les dispositions de l'article 21 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, qui institue de nouveaux cas d'absence de compensation.

Pour éviter de telles dérives, il serait donc souhaitable de revoir le mode de financement de la protection sociale avec la mise en place d'un système alliant cotisation sociale généralisée (CSG) et taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sociale, système qui permettrait une baisse des cotisations et donc une augmentation des salaires nets, favorisant ainsi l'accroissement du pouvoir d'achat.

Enfin, s'agissant de l'objectif de 300 maisons de l'emploi fin 2007, le dispositif va certes dans le bon sens, mais se borne à juxtaposer, dans un même lieu, Assedic et Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Or à l'origine, c'est bien un projet de fusion des deux administrations qui était envisagé, en dépit de difficultés statutaires réelles qui peuvent se poser.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur**, après s'être félicité de cet ensemble de réflexions, a apporté les éléments de réponse suivants :

– La diminution du taux de chômage, qui atteint désormais 8,8 %, après la plus forte baisse, en cinq ans, sur une période de vingt mois, démontre que les politiques en faveur de l'emploi mises en place par le gouvernement portent leurs fruits. De plus, on constate, en particulier sur le terrain, que la diminution du nombre des demandeurs d'emplois ne s'est pas traduite par une augmentation du nombre des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI). Globalement, la situation s'améliore. On en voit d'ailleurs les effets sur le régime d'assurance chômage qui passe d'un déficit de 3,2 milliards d'euros en 2005 à un excédent prévu de 300 millions d'euros en 2006, conséquence d'une diminution de 10,1 % du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés entre septembre 2005 et septembre 2006. La question de l'insertion n'en demeure pas moins une réalité.

– Concernant l'emploi des personnes handicapées, bien qu'une loi ait été adoptée en 2005, les décrets d'application ont en grande partie été publiés au cours de l'année 2006, et il est un peu tôt pour disposer de chiffres permettant un réel bilan. Force est de constater que les entreprises, comme l'administration, appliquent encore très timidement les mesures adoptées.

– Dans le cadre de la mise en œuvre du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, 660 emplois supplémentaires d'inspecteurs et de contrôleurs du travail viendront, entre 2007 et 2010, renforcer cette inspection. Dès 2007, cette administration disposera de 200 emplois supplémentaires (120 contrôleurs du travail, 70 inspecteurs et 10 médecins et ingénieurs).

– S’agissant du bilan que l’on peut faire du contrat jeunes en entreprise, il convient de relever que depuis le début de la mise en œuvre de cette mesure, 175 512 sorties ont été comptabilisées. Au 30 juin 2006, le nombre des bénéficiaires était de 117 081. La majorité des sorties (environ la moitié de l’ensemble des entrées) sont le fait d’une rupture du contrat avant l’échéance des trois ans. Les ruptures de contrat s’expliquent essentiellement pour deux motifs : dans 61,5 % des cas, la démission ; dans 13 % des cas, l’existence d’une faute grave ou faute lourde.

– Il existe un réel engouement des étudiants de l’enseignement supérieur pour les stages en entreprise. Il n’y a pas de raison que les étudiants en sciences humaines et sociales ne puissent pas, eux aussi, effectuer des stages en entreprise. L’une des difficultés rencontrées par ces étudiants pour trouver un emploi réside précisément dans l’existence d’une séparation trop importante entre les entreprises et ces filières.

Mme Catherine Génisson a estimé que les propos du rapporteur témoignent d’une vision assez idéaliste et, tout en soulignant qu’une fois n’est pas coutume, a décidé de prendre la défense des entreprises. Le stage en entreprise doit en effet être l’occasion d’un échange entre le jeune et la société privée. Si le jeune concerné ne voit pas l’intérêt de sa présence dans l’entreprise, le stage n’a pas de réelle utilité ; or les stages constituent une charge non négligeable pour les entreprises en termes de formation.

Mme Martine Billard a ajouté que les propos du rapporteur révèlent une vision presque « maoïste » de la société...

Le rapporteur a ensuite poursuivi ses réponses aux différentes interventions en indiquant que d’ici la fin de l’année 2007, 300 maisons de l’emploi seront en place. Leur vocation est de regrouper sous un même toit des organismes qui ne travaillaient pas en collaboration jusqu’ici. Cette nouvelle dynamique commune doit apporter des améliorations concrètes dans trois domaines essentiels : l’observation, l’anticipation et l’adaptation aux territoires ; l’accès et le retour à l’emploi ; le développement de l’emploi et la création d’entreprise. Dans les territoires où les maisons de l’emploi sont déjà opérationnelles, on constate d’ores et déjà une nette amélioration du taux de retour à l’emploi, qui démontre la réussite du dispositif. L’exemple de la maison de l’emploi du Grand-Nancy, inaugurée par le ministre de l’emploi, de la cohésion sociale et du logement le 20 octobre dernier, maison dans laquelle 103 personnes travaillent désormais ensemble, est significatif de l’évolution de l’administration du travail vers un accueil plus personnalisé des demandeurs d’emploi, grâce à un travail commun des services de l’ANPE, des Assedic, de la mission locale et des collectivités locales.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a donné un *avis favorable* à l’adoption des crédits pour 2007 de la mission « Travail et emploi ».

*

La commission a ensuite examiné pour avis, sur le rapport de **M. Patrick Beaudouin**, les crédits pour 2007 de la mission « **Solidarité et intégration** », à l’exception du programme « handicap et dépendance » qui fait l’objet d’un rapport spécifique.

M. Patrick Beaudouin, rapporteur, a indiqué que les crédits de cette mission correspondent à sept programmes de poids très inégal. Le programme le plus doté sera le programme « Handicap et dépendance » qui représente 8 milliards d’euros, soit les deux tiers de la mission « Solidarité et intégration », programme qui fait l’objet d’un avis présenté par M. Gérard Cherpion. Le nombre de membres de gouvernement impliqués dans les actions de cette mission rend compte de l’importance de la coordination interministérielle que cela implique.

Puis **le rapporteur** a précisé qu’il ferait un tour d’horizon des crédits avant d’aborder en seconde partie du rapport le thème particulier de l’hébergement d’urgence, à travers l’analyse de l’action n° 2 du programme 177 « Prévention de l’exclusion et insertion des plus vulnérables ».

Au sein du programme « Accueil des étrangers et intégration », les crédits affectés aux rapatriés resteront à un niveau élevé en 2007, afin de poursuivre la mise en œuvre de la loi du 23 février 2005. L’effort, depuis deux ans, est considérable : 22 millions d’euros en 2005, mais 176 millions en 2006 et 168 millions en 2007.

Concernant l’accueil des étrangers, l’évolution des crédits est le fruit de plusieurs années de réformes. La diminution des crédits d’accueil pour les demandeurs d’asile était attendue : en effet, elle traduit la réussite de la réforme engagée depuis 2003, qui visait notamment à faire de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) le « guichet unique » d’examen des demandes en remplaçant l’« asile territorial » par la

« protection subsidiaire » et à introduire la notion de « pays d'origine sûr » pour rejeter en amont les demandes abusives. La rationalisation du dispositif vise à rendre les procédures d'accueil plus dignes mais aussi plus efficaces. C'est pourquoi les moyens de l'OFPRA et de la commission des recours des réfugiés ont été renforcés. Il faut également signaler un effort important sur les places en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) : 5 000 seront créées sur la période 2005-2007.

Le remplacement de l'allocation d'insertion par l'allocation temporaire d'attente (ATA) s'est effectué quant à lui dans le strict respect des critères européens. L'ATA est plus strictement conditionnée : les bénéficiaires ne doivent pas être hébergés au moment où ils la touchent et ils ne doivent pas avoir refusé un hébergement en CADA. Les baisses de crédits s'expliquent par la très forte baisse de demandeurs d'asile depuis 2005 (baisse de 25 % de dépôt de dossiers au premier semestre 2005) et par l'augmentation des places d'hébergement en CADA.

S'agissant de l'intégration des étrangers autorisés à séjourner durablement, l'année 2006 est celle de la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration, dont la signature a été rendue obligatoire par la loi relative à l'immigration et à l'intégration (90 % des migrants y souscrivaient déjà). Les structures administratives concernant l'intégration des étrangers autorisés à séjourner durablement sur notre territoire ont été clarifiées et leurs compétences mieux réparties. L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) s'oriente vers l'accueil, tandis que l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC) assure l'égalité des chances. L'ANCSEC, qui reprend les compétences et les moyens du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) ainsi que la plupart de ses personnels, aura quatre missions : soutenir les actions en faveur des quartiers prioritaires, participer à la lutte contre les discriminations, contribuer à la lutte contre l'illettrisme, mettre en œuvre le service civil volontaire.

Les moyens de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) seront en augmentation de 8,4 % en 2007 afin de permettre un renforcement de ses personnels ; 45 % des dossiers déposés concernent des cas de discriminations dans l'emploi.

La plus grande part des crédits du programme « Actions en faveur des familles vulnérables » est consacrée au financement de l'allocation de parent isolé (API). Le présent projet de loi de finances modifie, par ses articles 55 et 56, le régime légal de l'API. Il s'agit de mesures techniques d'alignement, qui s'insèrent dans l'option générale de rapprochement des différents minima sociaux, à l'instar des rapports récents de plusieurs sénateurs : Mme Valérie Létard, MM. Michel Mercier et Henri de Raincourt.

L'article 56 met en œuvre un principe de subsidiarité de l'API par rapport à l'allocation de soutien familial : l'API ne pourra être versée qu'après que le bénéficiaire aura fait valoir ses droits à toute autre prestation sociale (sauf le RMI). En réalité, il s'agit de rendre obligatoire une démarche de clarification qui existait déjà et qui ne change rien pour le bénéficiaire en termes de montant. L'article 55 aligne le forfait logement imputé sur l'API sur celui pris en compte pour la détermination du RMI. On notera que, sur le dispositif de l'API, un audit de modernisation, mené par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF), est en cours.

S'agissant de la protection maladie, la couverture maladie universelle et l'aide médicale d'Etat voient leurs dépenses maîtrisées.

Il est enfin proposé de reconduire en 2006 les moyens regroupés dans le programme « Egalité des hommes et des femmes » à hauteur de 28 millions d'euros, ces moyens correspondant en grande partie au financement du fonctionnement des services des droits des femmes et de l'égalité. L'identification de ce programme répond à la recommandation de « *gender budgeting* » faite par l'Union européenne. Les deux chantiers législatifs importants que sont la loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes et la loi sur la lutte contre les violences au sein du couple ont peu d'incidence budgétaire.

Concernant l'hébergement d'urgence et d'insertion, il faut souligner que la distribution de tentes par Médecins du Monde, durant l'été 2006, a inscrit la question de l'urgence à l'agenda médiatique de façon spectaculaire. Cet épisode ne doit cependant pas masquer, sous la rhétorique de la nouveauté, l'émergence d'une véritable politique publique articulée autour du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI). Dans ce domaine, l'Etat, pour des raisons d'ordre public et social élémentaires, est un acteur essentiel en tant que financeur des nombreux intervenants, mais aussi comme coordinateur du secteur de l'urgence sociale. Il

faut également souligner l'action des associations, qui, avec l'aide de nombreux bénévoles et des travailleurs sociaux, font un travail remarquable.

Les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence permettent d'offrir environ 100 000 places d'accueil aux personnes les plus démunies, dont :

- environ 10 000 places de nuitées d'hôtel à l'année,
- 12 000 places en centre d'hébergement d'urgence (CHU),
- 31 000 places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS),
- 4 400 places en maisons-relais,
- 19 000 places conventionnées allocation de logement temporaire (ALT),
- 20 000 en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA),
- 948 places en centre provisoire d'hébergement (CPH) pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugié.

Le gouvernement s'est engagé, en proposant un renforcement et une diversification du dispositif, vers une prise en charge dynamique.

Cette politique volontariste repose aujourd'hui sur quatre piliers : le plan de cohésion sociale, le plan triennal 2007-2009 de renforcement et d'amélioration des dispositifs d'hébergement d'urgence, le plan hiver – dispositif à trois niveaux – et le rapport remis en août 2006 par Mme Agnès de Fleurieu et M. Laurent Chambaud. Suite à ce rapport, les dispositifs d'hébergement d'urgence ont été renforcés avec l'expérimentation, depuis le mois de septembre, de nouvelles structures d'hébergement de « stabilisation » ouvertes en continu ; 1 100 places devraient être créées d'ici la fin de l'année 2007 afin de conforter la démarche, engagée en 2006, en faveur d'une réinsertion durable.

Fruit de la réunion du comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) du 12 mai 2006, le plan triennal 2007-2009 de renforcement et d'amélioration des dispositifs d'hébergement d'urgence prévoit :

- l'ouverture de 5 000 places d'hébergement à l'année, et non plus pour la seule période hivernale (il s'agit donc de l'annualisation de places de niveau 1 du Plan Hiver) ; sur ce point, le projet de loi de finances pour 2007 financera la création de 2 000 places qui s'ajouteront aux 500 places déjà créées en 2006 ;
- la transformation de 3 000 places d'hébergement d'urgence en places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), dont 1 000 seront créées dès 2007 ;
- la création de 3 000 places financées au titre de l'ALT ;
- le renforcement de la veille sociale et des équipes mobiles avec la création de 80 postes dès 2007.

A ce plan exceptionnel s'ajoute la poursuite de la mise en oeuvre du plan de cohésion sociale, qui prévoit en 2007 la création de 1 500 places nouvelles dans les maisons-relais et de 600 places en CHRS, dont 100 au titre du « plan de rattrapage » pour les départements d'outre-mer.

On doit rappeler aussi, en termes de possibilité de sortie vers le logement de droit commun, l'action issue de l'Engagement national pour le logement qui programme, en plus des efforts considérables menés depuis 2002, une offre nouvelle de 250 000 logements sociaux et la réhabilitation de 400 000 autres.

Malgré cette politique très volontariste et exemplaire de la part du gouvernement, le constat est celui d'un dispositif d'hébergement qui reste embolisé, en particulier au niveau des CHRS. Pourtant, comme l'a souligné l'INSEE, le nombre de sans-domicile est évalué à environ 86 000 personnes. Avec une capacité approchant les 100 000 places, le dispositif financé par l'Etat paraît répondre aux besoins en termes strictement quantitatifs. Plus qu'en terme d'offre quantitative, la question se pose donc très largement en terme de flux au sein du dispositif d'urgence.

De ce point de vue, il y a tout d'abord un problème de public. Selon l'IGAS, les personnes en situation de « rupture récente » ne représenteraient que 15 à 20 % des personnes qui sont accueillies ; 20 % de personnes hébergées le sont depuis six mois et un tiers depuis un à six mois. On remarque, parmi ces personnes, une abondance de « travailleurs pauvres », qui ont d'ailleurs fait l'objet d'un rapport conjoint de M. Xavier Emmanuelli, président fondateur du Samu social de Paris, et de M. Bertrand Landrieu, préfet d'Ile-de-France.

A la sortie, un tiers des personnes hébergées se retrouvent à la rue et seules 24 % accèdent à un logement de droit commun.

La hausse du nombre de déboutés du droit d'asile est un autre facteur d'embolie signalé par les associations, cette hausse étant due à l'amélioration des procédures de l'OFPPA et de la commission des recours des réfugiés. Ces personnes sont en particulier les principales bénéficiaires de la dizaine de milliers de lits d'hôtel financés à Paris

Le problème des personnes souffrant d'une pathologie psychiatrique qui se retrouvent dans les centres d'hébergement, faute de pouvoir être hébergées dans les structures *ad hoc*, ne doit pas être occulté. Deux autres évolutions se révèlent problématique : la présence accrue des jeunes errants et le vieillissement d'une frange des SDF (pour qui 300 places spécifiques vont d'ailleurs être ouvertes).

Ces chiffres signalent que l'urgence revêt, paradoxalement, un caractère permanent. Le système tourne en circuit fermé : les personnes sont réorientées vers la rue et le 115 (numéro vert du Samu social de Paris), et se maintiennent ainsi dans l'urgence en circulant de centre en centre, sans pouvoir entreprendre de démarche de réinsertion et s'inscrire dans une dynamique de flux. Il faut donc mettre en place une offre dynamique, plus diversifiée et plus orientée vers l'insertion dans la durée et vers la sortie par le haut, en un mot, la personnalisation du parcours.

L'intervention de l'Etat dans le domaine de l'urgence sociale doit faire face à plusieurs paradoxes :

- une situation de principal financeur mais avec un budget en décalage offrant peu de visibilité, tant pour les services de l'Etat que pour les acteurs associatifs ;

- une nécessité d'agir à la carte, tout en promouvant un travail de mise en cohérence et en réseau des différents acteurs ;

- enfin, la nécessité, au-delà des indicateurs budgétaires, de mettre en œuvre des indicateurs de résultats « plus humains » et susceptibles de tenter de mesurer la réinsertion des personnes les plus vulnérables.

Pour résoudre ces paradoxes, malgré l'engagement fort de l'Etat et des associations depuis des années, et permettre à cette politique publique naissante d'avoir une cohérence forte, il est nécessaire de mettre en place un pilotage du système, dans le respect de ses acteurs.

Tout d'abord, l'Etat doit trouver une solution au sous-calibrage initial chronique des lignes budgétaires « hébergement d'urgence » qui lèse tant les services de l'Etat que les associations. Ainsi, en 2005, un décret d'avances de 64 millions d'euros a abondé les moyens en cours de gestion. Il serait souhaitable que le projet de loi de finances pour 2007 soit le point de départ d'un rebasage budgétaire et que le recours aux décrets d'avance ne soit plus nécessaire dans les années qui viennent. Il s'agit ensuite de parler le même langage. Dans cette optique, le gouvernement a mis en place le référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI), publié en mars 2005, qui a permis de donner un cadrage et une sémantique commune à l'ensemble des acteurs du secteur de l'urgence sociale.

Mme Catherine Vautrin a souhaité, dans le cadre du plan d'action pour les CHRS du 10 mars 2005, que soit encouragée la passation de contrats d'objectifs et de moyens. Une circulaire du 20 juillet 2006 de la direction générale de l'action sociale a précisé les règles applicables. Le secteur gagnerait à adopter plus largement cette culture d'objectifs.

Une réflexion sur les indicateurs doit également être menée. Actuellement, cette démarche en est à ses débuts. Trois familles d'indicateurs budgétaires concernent particulièrement les personnes en grande difficulté : il s'agit de ceux liés aux objectifs n^{os} 7, 8 et 9. Ces indicateurs concernent majoritairement la gestion des politiques. Mais il faudrait aller vers des indicateurs plus nombreux concernant le public accueilli. Il ne faut cependant pas ignorer la difficulté d'un tel exercice. En effet, dans l'urgence, il y a une part de réponse à l'imprévu, difficilement mesurable. Par ailleurs, le degré à partir duquel on peut parler d'insertion est variable. Elle ne peut se mesurer uniquement en termes d'accès au droit commun (logement et emploi), les enjeux de réinsertion pour les personnes en grande difficulté sont tout autres : il s'agit du retour à un état de santé acceptable et du rétablissement d'une capacité à vivre en communauté.

Un cadre conventionnel existe désormais sur la coordination des interventions : les établissements médicaux sociaux sont invités, à l'article L. 312-7 du code de l'action sociale et des familles à s'engager dans

des démarches coopératives. On pourrait imaginer les plateformes de l'insertion, sur le modèle des maisons du handicap et les maisons de l'emploi, et en lien avec ces dernières.

Il convient d'aller vers une coordination et une coopération plus étroites, mais en veillant à laisser à chaque association la possibilité de garder sa propre culture, souvent fruit de l'histoire. Car l'urgence ce sont autant de réponses qu'il y a d'individus, tant les trajectoires d'exclusion sont diverses. A ce titre, la limitation stricte de la durée des séjours dans les places d'urgence est l'une des règles la plus unanimement critiquée et d'ailleurs peu appliquée. Or, diversifier l'offre, c'est pouvoir prendre en charge « à la carte », et donc dans la durée quand cela s'avère nécessaire afin de ne pas relancer en permanence les personnes accueillies dans le cycle de l'urgence « fermée ».

Deux vecteurs doivent faire l'objet d'une attention particulière en vue de l'accès au droit commun. Le premier est la domiciliation. Il conviendrait d'accorder un financement aux associations qui s'occupent de la domiciliation et qui épaulent, en cela, les centres communaux d'action sociale (CCAS) ; la proposition d'un agrément unique, faite par l'Union nationale des CCAS (UNCCAS) doit aussi être saluée. En outre, le recours aux baux glissants devrait être encouragé. Cette procédure offre la possibilité à une personne en difficulté d'accéder à un logement ordinaire (dans le parc public ou dans le parc privé) par le biais d'une sous-location avec accompagnement social pendant une durée déterminée avant de faire passer (« glisser ») le bail à son nom. De ce point de vue, le bail glissant permet d'accompagner les plus vulnérables vers leur autonomie dans le logement.

En conclusion, **le rapporteur** a souhaité que la commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Georges Colombier, président, a salué la qualité du rapport et l'intérêt du choix du thème. Il convient de se féliciter de ce dispositif encore renforcé et diversifié, tout en insistant sur la nécessité d'une prise en charge dans la durée.

Mme Martine Billard a félicité le rapporteur pour la qualité de ses propositions. Les réflexions dans ce domaine avancent et l'idée absurde selon laquelle il suffirait de prendre en charge les personnes pendant l'hiver et pas l'été s'efface peu à peu.

Les personnes qui vivent en camping mériteraient une réflexion particulière car aujourd'hui elles ne sont pas dans le périmètre du dispositif d'insertion. Or il ne s'agit pas d'une solution de logement viable sur le long terme. En particulier, ces personnes ont des problèmes de domiciliation, donc d'accès aux droits.

M. Georges Colombier, président, a évoqué le problème des personnes qui vivent dans des campings qui ne sont ouverts que de manière saisonnière. Au mois d'octobre, ces personnes se retrouvent elles aussi à la rue.

Mme Martine Billard a indiqué qu'il conviendrait de disposer d'une étude exhaustive sur ce sujet, afin d'envisager des solutions de relogement. La proposition d'agrément unique de domiciliation, émise par le rapporteur, est une bonne proposition. Dans ce domaine, les personnes hébergées à titre gracieux constituent une autre catégorie de public concernée puisqu'elles ne peuvent pas toujours être domiciliées à leur adresse d'hébergement. Enfin, il convient également de souligner que, dans certaines régions, la domiciliation est problématique lorsque la seule association agréée est de nature religieuse, ce qui peut heurter certaines personnes.

S'agissant des jeunes à la rue, des mesures spécifiques devraient être mises en place. En effet, on sait que ce type de public est plus facilement « réinsérable », tout comme d'ailleurs les femmes qui se retrouvent à la rue après un divorce. Pour ces deux types de publics, qui rechignent à être hébergés dans des structures énormes d'hébergement, il conviendrait d'inventer des solutions novatrices.

Les places d'hôtel constituent un gâchis financier incroyable et ne sont d'ailleurs pas uniquement occupées par des personnes déboutées du droit d'asile. Des étrangers en situation régulière et des Français y vivent, dans des conditions souvent indignes. L'expérience anglaise des baux glissants mérite d'être étudiée et les éventuels blocages législatifs levés. Une expérience intéressante est en cours à Paris : la mise à disposition de bagageries pour les sans domicile fixe. Ce dispositif leur permet de poser leurs affaires avant d'aller effectuer des démarches administratives ou chercher du travail et leur évite ainsi une trop grande stigmatisation.

En réponse, **le rapporteur** a souligné que la difficulté pour le dispositif en place, c'est de gérer la contradiction d'une urgence devenue permanente. Cependant, il est incontestable que l'on assiste à la structuration et la coordination progressives d'une véritable politique publique. Dans ce cadre, les acteurs se découvrent mutuellement.

L'hébergement en hôtel constitue une réponse que tous critiquent, mais dont le seul mérite est d'être la plus rapide par rapport à des besoins massifs. L'objectif est certainement de trouver le moyen de transférer les crédits consommés en nuitées d'hôtel vers le financement de structures de prise en charge à moyen et long terme.

Le fait est que le public des sans domicile fixe est extrêmement divers. Il faut effectivement prendre en compte les personnes hébergées en camping, les jeunes, les femmes isolées... Cette diversité justifie que l'on procède par expérimentation, et c'est ce qui se fait, par exemple avec la mise en place de bagageries ou d'accueils pour les animaux de compagnie.

Il serait également intéressant de s'inspirer des expériences étrangères. A Londres, par exemple, des résultats intéressants sont obtenus grâce à une coopération importante avec les pays étrangers pour favoriser la réinstallation des personnes qui en sont originaires.

En conclusion, on ne saluera jamais assez le dévouement des associations. Mais il faut savoir sortir de l'urgence ; tout ce qui va vers « la sortie par le haut », vers l'accès au droit commun, doit être favorisé.

La commission a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits des programmes « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », « Accueil des étrangers et intégration », « Actions en faveur des familles vulnérables », « Protection maladie », « Egalité entre les hommes et les femmes » et « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » et a donné un *avis favorable* à l'adoption des crédits pour 2007 de la mission « Solidarité et intégration ».

*

Enfin, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Gilles Artigues**, les crédits pour 2007 de la mission « **Sport, jeunesse et vie associative.** »

M. Gilles Artigues, rapporteur, a indiqué en premier lieu que les crédits du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007 correspondent à ceux de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Ils s'élèvent à 780,30 millions d'euros pour les crédits de paiement et 759,41 millions d'euros pour les autorisations d'engagement. Au total, les moyens consolidés qui seront mis au service des politiques conduites par le ministère dans ses trois secteurs d'intervention en 2007 s'élèvent donc à 1 016 millions d'euros, soit une hausse de 4,87 % par rapport à 2006. La part du budget consolidé du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative dans le budget de l'État s'élèvera donc à 0,38 %. On peut se féliciter de cette augmentation des crédits tout en soulignant que leur part au sein du budget de l'État demeure très éloigné du taux de 1 % pour lequel militait, notamment, le regretté Edouard Landrain.

Le rapporteur a précisé qu'il présentait tout d'abord les principales actions que le ministère entend conduire en 2007 au travers des trois programmes dont il a la charge, et porterait ensuite une attention particulière aux différentes filières d'accès aux métiers du sport qui coexistent au sein du système de formation français, afin d'en évaluer l'éventuelle complémentarité et de déterminer leur degré d'adéquation au marché du travail.

La première ligne de force à souligner dans ce budget, c'est l'augmentation des crédits qui permet d'atteindre le niveau symbolique du milliard d'euros. Le dernier exercice budgétaire de la XII^e législature est marqué par le franchissement de la barrière symbolique du milliard d'euros consacré à la mission « Sport, jeunesse et vie associative » et au Centre national pour le développement du sport (CNDS). Cette augmentation concerne l'ensemble des actions menées par le ministère, aussi bien en faveur du sport de masse que du sport de haut niveau, mais également en direction de la jeunesse et de la vie associative. Les programmes « Sport », « Jeunesse et vie associative » et « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » augmentent respectivement de 2,3 %, 1 % et 4,1 %.

Le programme national de développement du sport (PNDS), qui vise à donner un nouvel élan à la pratique sportive en perpétuant l'espoir né du projet « Paris 2012 », mérite un développement particulier. Annoncé par

le Président de la République et le Premier ministre, il sera mis en œuvre en partenariat avec le Comité national olympique et sportif français (CNOSF). Il comporte trois objectifs : développer la pratique sportive pour le plus grand nombre ; préparer les élites sportives aux grandes compétitions internationales ; réaliser les infrastructures sportives prévues dans le projet « Paris 2012 ».

Ce budget permet également la poursuite d'objectifs ciblés : rendre plus efficace la lutte contre le dopage ; promouvoir le bénévolat et le volontariat ; faciliter l'accès à l'emploi des jeunes en difficulté. Ce dernier objectif mérite d'être détaillé. Depuis le 1^{er} février 2006, le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative a initié un nouveau dispositif d'accompagnement des jeunes souhaitant se professionnaliser dans les métiers du sport et de l'animation – le parcours animation sport (PAS) – qui a pour objectif de permettre aux jeunes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle d'acquérir une formation pour accéder à un emploi d'animateur ou d'éducateur, tout en bénéficiant d'un contrat aidé prévu par le plan de cohésion sociale. Il s'agit plus précisément de personnes âgées de 16 à 30 ans, résidant ou intervenant dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et ayant d'ores et déjà une expérience dans les secteurs de l'animation sportive ou socio-culturelle. Les crédits prévus pour 2007 s'élèvent à 2,2 millions d'euros dans le programme « Sport » et à 1,75 million d'euros dans le programme « Jeunesse et vie associative » destinés à financer les heures de formations délivrées aux stagiaires.

Le rapporteur a ensuite évoqué les filières d'accès aux métiers du sport. Fruit de l'histoire et spécificité française, l'existence de deux filières d'accès aux métiers du sport, et plus spécifiquement aux fonctions d'encadrement des activités physiques et sportives suscite un certain nombre d'interrogations quant à leur articulation et leur lisibilité, aussi bien pour les jeunes se destinant à ces métiers que pour les employeurs intervenant dans les secteurs du sport et de l'animation sportive.

Cette étude conduit certes à sortir du seul champ d'intervention du ministère des sports pour s'intéresser également à la filière universitaire des sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) qui dépend du ministère de l'éducation nationale, mais il est fondamental d'avoir une vue d'ensemble des cursus préparant à ces métiers d'autant que le cloisonnement a longtemps prévalu entre les formations des deux ministères.

La situation française se caractérise par l'intervention ancienne et forte de l'État dans le domaine du sport en collaboration avec le mouvement sportif, qui regroupe les fédérations et l'ensemble des associations intervenant dans ce champ d'activité. Parallèlement, et pour des raisons de sécurité des pratiques sportives, a été élaborée une réglementation de l'exercice rémunéré de l'encadrement des activités physiques et sportives instituant un monopole en faveur du ministère des sports.

Le transfert à compter du 1^{er} janvier 1982 des professeurs d'éducation physique et sportive du giron du ministère des sports vers celui de l'éducation nationale et la montée en puissance, puis l'explosion, des effectifs de la filière universitaire des sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) ont contribué à la sanctuarisation des périmètres d'intervention des deux ministères et à la constitution d'un fossé quelque peu artificiel entre les deux cursus de formation.

De 1963 à 2003, le système a été caractérisé par un monopole de la délivrance des brevets d'État au bénéfice du ministère des sports : depuis la loi du 6 août 1963 relative à la réglementation de la profession d'éducateur sportif, dite loi « Herzog », la détention d'un diplôme d'État est le sésame nécessaire pour l'exercice rémunéré de la profession d'éducateur sportif. Il a fallu attendre la loi n° 2003-708 du 1^{er} août 2003 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives pour voir disparaître ce monopole. L'apport principal de cette réforme est d'élargir les possibilités de certifications : peuvent désormais être reconnus les diplômes, titres à finalités professionnelles et certificats de qualification garantissant la compétence de son titulaire en matière de sécurité des pratiquants et des tiers, à la condition d'être enregistré au répertoire national des certifications professionnelles. Le ministère des sports conserve toutefois la haute main sur les activités se déroulant dans un environnement spécifique impliquant le respect de mesures de sécurité particulières, comme la plongée sous marine, la voile, le canyoning, le parachutisme, le ski, l'alpinisme, ou la spéléologie.

Autre élément important du constat, la crise de croissance de la filière universitaire des sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) depuis 1995. Le DEUG-STAPS a été mis en place en 1975, suivi de la licence en 1977. Le cursus a été ensuite complété par la création de la maîtrise en 1982 et des DEA en 1984. Mais l'événement le plus déterminant pour l'évolution de ce cursus est sans conteste

l'annulation par le Conseil d'État en 1995 de toute sélection basée sur l'aptitude physique des étudiants. La suppression de la sélection a suscité un appel d'air impressionnant, qui s'est concrétisé par une augmentation des effectifs supérieurs à 100 % : 19 116 étudiants en 1995 mais 41 244 inscrits pour l'année universitaire 1998-99, dont 24 584 pour le seul premier cycle.

La filière STAPS s'est donc vue confrontée au défi de la professionnalisation. L'idée communément admise selon laquelle elle se réduit à la seule préparation au métier de « prof de gym » apparaît à cet égard en total décalage avec la réalité : d'une part, la filière a fait preuve d'initiative et d'inventivité pour s'adapter au système LMD (licence-master-doctorat) et proposer une grande variété de diplômes en prise directe avec le marché de l'emploi ; d'autre part, elle subit contrainte et forcée la réduction drastique du nombre de postes ouverts chaque année au certificat d'aptitude au professorat de l'éducation physique (CAPEPS).

Il est clair tout d'abord que le CAPEPS ne fait plus figure de débouché royal. Ce constat découle tout naturellement de l'évolution récente qui affecte le recrutement des professeurs d'éducation physique et sportive : de 1 330 en 2003, le nombre de postes est en effet tombé à 800 en 2005 et 400 en 2006, ce qui a eu pour effet de susciter un vaste mouvement de grève de la part des étudiants.

À côté des formations générales dans le cadre du système LMD, la filière STAPS propose des diplômes à vocation plus professionnelle – les diplômes d'études universitaires scientifiques et techniques (DEUST) et les licences professionnelles – dans des domaines aussi divers que la remise en forme et le loisir sportif, les activités physiques de pleine nature, les métiers du nautisme, l'animation et la politique de la ville ou encore les métiers du golf. En ce qui concerne les licences « sciences du sport », quatre options sont désormais disponibles au sein des UFR, avec les mentions « éducation et motricité », « activités physiques adaptées » (APA), « management du sport » et « entraînement sportif ». Contrairement à une idée reçue, la filière STAPS professionnalise bien ses étudiants. Une étude conjointe du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) et de l'Observatoire national des métiers de l'animation et du sport (ONMAS) sur l'insertion professionnelle des sortants de la filière STAPS a été publiée en avril 2005 : réalisée en 2004, cette étude porte sur la « génération 2001 » et permet d'analyser les trois premières années de vie active des jeunes issus de la filière STAPS. Il apparaît que :

- le taux de chômage moyen de ces diplômés est de 8 %, plus élevé pour les diplômés du troisième cycle (13 %), que pour ceux titulaires d'un diplôme de deuxième cycle (6 %) ;

- trois ans après leur sortie de l'université, 84 % d'entre eux travaillent, que ce soit dans le domaine du sport ou dans un autre domaine, et 64 % ont des emplois à durée indéterminée, ce qui représente un très fort taux de professionnalisation plaçant cette filière en tête des disciplines universitaires ;

- après trois ans sur le marché du travail, leur salaire médian mensuel s'élève à 1 200 euros.

Ces résultats sont encourageants mais ils révèlent néanmoins que les jeunes issus de la filière STAPS n'exercent pas tous dans le domaine du sport ou de la santé. Sans doute existe-t-il des gisements de débouchés insuffisamment balisés, comme l'a indiqué, lors de son audition par le rapporteur, le responsable national des relations humaines de la société Décathlon, numéro 1 en France de la conception et de la distribution d'articles de sport. À l'exception de la région Rhône-Alpes où un partenariat a été mis en place sous l'égide de M. Philippe Freychat, à la fois directeur recherche et développement chez Décathlon et diplômé STAPS, on constate que les titulaires de ce diplôme arrivent souvent dans ce type d'entreprise un peu par hasard alors que leur profil est parfaitement adapté à celui recherché.

En parallèle, le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative a procédé à la rénovation de ses diplômes. Engagée dès 1999, cette rénovation a pour triple objectif d'accompagner le développement de l'emploi par une meilleure adéquation des qualifications aux métiers futurs en prenant en compte l'évolution de la demande (sécurité, activités ludiques, nouveaux publics), de mieux insérer les diplômés et formations du ministère dans l'évolution du système français de la formation professionnelle et d'associer fortement les partenaires sociaux ainsi que les fédérations sportives dans la définition des qualifications.

La réalisation de ces réformes s'est accompagnée de la mise en place de nouvelles instances pour aboutir à une offre de formation plus professionnelle et bénéficiant d'une meilleure lisibilité : la commission professionnelle consultative des métiers du sport et de l'animation et l'Observatoire national des métiers de l'animation et du sport.

Enfin, il convient d'indiquer que les 68 spécialités des BEES doivent être remplacées à terme par une vingtaine de brevets professionnels de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BE-JEPS) de nature pluridisciplinaire.

En conclusion, **le rapporteur** a estimé que la situation de splendide isolement, qui caractérisait les deux ministères des sports et de l'éducation nationale jusqu'à la fin des années 1990 au moins, a cédé la place à une concertation qui permet de faire prévaloir l'intérêt commun. Le champ des métiers du sport s'est ouvert au dialogue social et à la négociation collective avec les professionnels. L'inscription systématique des formations STAPS et des brevets du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative au répertoire national des certifications professionnelles donne une meilleure lisibilité aux employeurs comme aux étudiants. Il apparaît que les deux filières sont davantage complémentaires que concurrentes, même s'il existe quelques zones d'intersection et quelques inquiétudes de part et d'autre. S'il fallait un symbole de la collaboration plus fructueuse entre les deux secteurs, l'initiative de Jean-François Lamour de proposer 1 000 emplois destinés aux étudiants STAPS dans le cadre du programme national de développement du sport (PNDS) en fournit la parfaite illustration.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Alain Néri a indiqué qu'il ne partage pas la vision idyllique du rapporteur sur ce budget. En effet, l'affichage fait apparaître un budget de 780,3 millions d'euros contre 739,49 millions d'euros en 2006, auquel il faut ajouter 236 millions d'euros pour le CNDS (contre 180 millions d'euros en 2006) provenant des recettes affectées sur le chiffre d'affaires de la Française des Jeux, du PMU ainsi que sur les droits de retransmission télévisuelles des manifestations sportives, soit un budget total 1 016 millions d'euros contre 920 millions d'euros en 2006. Toutefois cette présentation, qui permet certes au ministre de se glorifier d'un budget global supérieur à un milliard d'euros, ne résiste pas à un examen attentif des crédits. Ce budget mériterait même un refus d'homologation s'il s'agissait de résultats sportifs. L'effort provient en effet essentiellement de contributions extrabudgétaires qui ne sont par définition pas pérennes. Le budget des sports repose ainsi plus sur l'enthousiasme des parieurs que sur les résultats des joueurs. Le ministre évoque 24,2 millions d'euros supplémentaires alors qu'on constate au contraire une baisse de 5 millions d'euros à périmètre constant si l'on veut bien prendre en compte les 193 agents exerçant déjà au ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative – parmi lesquels 192 étaient précédemment rémunérés par le ministère de l'éducation nationale – et un par l'INSEE et qui relèvent désormais du budget de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Il faut ajouter la compensation de 15 millions d'euros remboursée à la sécurité sociale du fait de la mesure honteuse – adoptée dans le cadre de la loi du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relative au sport professionnel – relative à la rémunération du droit à l'image des sportifs et footballeurs professionnels. Cette mesure vient s'ajouter à l'exonération du versement la taxe de 1 % sur les contrats à durée déterminée dont relève pourtant l'essentiel des sportifs professionnels. Cet assouplissement des règles budgétaires n'est pas sérieux.

De plus, la création de l'établissement public dénommé « Centre national du développement du sport » (CNDS) est présenté à tort comme une avancée en matière de gestion, alors qu'il engendre en fait une dépense supplémentaire de 2 millions d'euros puisque le Fonds national pour le développement du sport était géré directement par le ministère. C'est donc avec un budget insuffisant qu'il faut faire face aux problèmes de société relatifs à la pratique du sport et à la vie associative.

Sur les 96 millions d'euros supplémentaires – 40 millions d'euros de crédits budgétaires et 56 millions d'euros de recettes extra budgétaires – 64 millions d'euros, soit deux tiers de l'augmentation, bénéficient au sport de haut niveau alors que la promotion du sport pour le plus grand nombre n'obtient qu'un million d'euros supplémentaires.

L'action « Promotion du sport pour le plus grand nombre » connaît une diminution de 28 % en euros constants. Comme elle est en outre financée à hauteur de 84 % par les crédits du CNDS, il convient de s'interroger sur sa pérennité dans un contexte européen marqué par la remise en cause du monopole de la Française des jeux et du PMU.

Pour le développement des pratiques sportives pour tous, les crédits concernant l'accueil de jeunes dans les écoles de sport en dehors du temps scolaire sont divisés par deux et passent ainsi de 7,58 millions d'euros à 3,76 millions d'euros.

En matière de soutien au mouvement sportif local, le coût prévisionnel du plan « sport-emploi », qui consiste en des subventions dégressives sur cinq ans et en des embauches de cadres qualifiés, est de 267 000 euros contre 462 500 d'euros en 2005. Il n'y a donc pas de raison de se réjouir de cette diminution de 42 %.

S'agissant du sport de haut niveau, les crédits augmentent certes de 18,87 % mais sont consacrés pour l'essentiel à des dépenses d'investissement et en particulier à la rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) dont il convient d'ailleurs de se féliciter.

Le président Jean-Michel Dubernard a fait remarquer que ce type de félicitations était plutôt rare.

M. Alain Néri a indiqué qu'il ne fallait pas hésiter à saluer les points positifs lorsqu'ils existaient mais que l'on ne peut que constater l'accent porté par le projet de budget sur le sport spectacle au détriment du sport de masse. Il faut en revanche se réjouir que 4,5 millions d'euros soient affectés au suivi médical longitudinal, contre 3 millions l'an dernier.

Pour ce qui concerne la lutte contre le dopage et la protection de la santé des sportifs, on ne peut que regretter la stagnation des crédits en 2007 – 15,52 millions d'euros en 2007 contre 15,4 millions d'euros en 2006 – qui masque en réalité une diminution de 1 % en euro constant. L'Agence française de lutte contre le dopage, qui se substitue au Laboratoire national de dépistage du dopage et au Conseil de prévention de lutte contre le dopage, bénéficie de 7,18 millions d'euros. Il est souhaitable que cette agence continue la lutte active contre le dopage en dépit de l'absence de crédits supplémentaires.

Pour la médecine et la prévention du dopage, on note une diminution de 19,8 % des crédits en euros constants, même s'il faut saluer l'effort important réalisé pour les antennes médicales de prévention ainsi que le maintien du numéro vert « Allo écoute dopage ». Les crédits pourraient toutefois être mieux utilisés. On continue en effet à faire des contrôles anti-dopage à l'issue des manifestations alors qu'on sait que leur efficacité est quasiment nulle, sauf à l'encontre des « amateurs » en pratique de dopage. Les athlètes qui disposent de moyens financiers, et partant scientifiques, échappent à ce type de contrôle. La seule façon de faire face à la sophistication du dopage est de multiplier les contrôles inopinés. Des efforts ont certes déjà été faits, puisque les sportifs doivent désormais déclarer leur lieu d'entraînement et de résidence pendant les périodes d'entraînement, mais beaucoup continuent à passer à travers les mailles du filet. Des économies substantielles pourraient pourtant être réalisées en supprimant ce type de contrôle au bénéfice des contrôles inopinés.

Des économies pourraient surtout être faites si on mettait fin au système hypocrite des autorisations d'usage thérapeutique (AUT) de médicaments, qui est une source considérable de tricheries puisqu'il aboutit à ne pas sanctionner des athlètes contrôlés positifs. Lors des Jeux olympiques d'Atlanta, on a constaté que la plupart des athlètes souffraient d'asthme puisqu'ils utilisaient de la ventoline ! On pourrait, en outre, économiser 1,15 million d'euros actuellement consacré au défraiement des personnels chargés des contrôles si l'on supprimait ces AUT.

Beaucoup d'efforts restent à faire, en particulier en matière de lutte contre les incivilités et la violence dans le sport, pour laquelle les crédits sont en baisse d'1,8 % en euro constant.

Pour ce qui est de la promotion des métiers du sport, il faut appeler l'attention des jeunes qui se destinent aux métiers du sport sur les risques qu'ils encourent en raison de l'insuffisance des postes à pourvoir.

Quant à la jeunesse et à la vie associative, le budget est réduit à la portion congrue. Il est particulièrement inquiétant de voir que les crédits de fonctionnement des associations sont diminués, alors même que le monde associatif fait pourtant des efforts considérables pour l'emploi.

Pour terminer, il faut regretter que le rapport ne parle pas des postes FONJEP – Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire – qui sont pourtant à la base du fonctionnement des associations. On constate une diminution constante de ces fonds. En 2007, un montant de 7 380 euros par poste est prévu, identique à 2006 mais en diminution par rapport à 2005 où il s'élevait à 7 400 euros. Les postes FONJEP sont pourtant importants pour le fonctionnement des associations et pour l'éducation populaire. En 2003, 60 postes avaient été créés mais dans le même temps 100 avaient été gelés dans le courant de l'année tandis que la prise en charge de l'État diminuait de 150 euros par poste. En 2004, 40 nouveaux postes ont été créés mais des gels budgétaires successifs ont entraîné une nouvelle chute de ces postes FONJEP. En 2005, le ministre s'était engagé à restaurer les postes FONJEP : 50 postes départementaux avaient alors été créés sur des crédits déconcentrés. En 2006, 80 postes ont été fermés. En 2007, il est prévu de rétablir 94 postes pour

700 000 euros mais la diminution reste inquiétante car elle a des conséquences désastreuses sur le monde associatif.

En conclusion, **M. Alain Néri** a précisé que les commissaires socialistes ne donneraient pas un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

M. Henri Nayrou a indiqué que, si le rapporteur a souligné les points forts du budget, quant à lui il se concentrera sur les points faibles. Le montant du budget passe certes de 969 millions d'euros à 1,16 milliard d'euros mais, à périmètre constant, il ne s'agit pas d'une augmentation de 4,87 % mais bien d'une diminution de 0,75 %. Il convient en effet de relever deux transferts de charge. Le premier transfert, de 11 millions d'euros, de l'Éducation nationale vers le ministère des sports se situe dans la logique de la LOLF. En revanche, le second transfert de charges, de 15 millions d'euros, correspondant à l'exonération des charges sportives prévue par la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel est à proprement parler inadmissible. Il s'agit d'un cadeau fait aux sportifs professionnels, et plus particulièrement aux footballeurs professionnels, puisque le ministère estime à 900 le nombre de sportifs concernés. Ces 15 millions d'euros seront supportés par le budget du ministère de la jeunesse et des sports. Cela représente 1,5 % du budget total et 7,3 % des crédits d'investissement. Quand on connaît l'état de déshérence de l'appareil sportif français mis à disposition du plus grand nombre, on ne peut qu'être indigné. Sans remettre en cause le vote de la loi sur le sport professionnel, il n'est pas normal de confondre, dans l'exercice budgétaire, le « sport business » et le sport à destination du plus grand nombre.

L'augmentation du nombre d'éducateurs après la crise des banlieues et la coupe du monde de rugby a été évoqué par le rapporteur. Cette mesure ne fait que reprendre le principe des emplois jeunes avec toutefois plus de précarité. On peut d'ailleurs se demander pourquoi les emplois jeunes ont été tant vilipendés s'il s'agit d'en reprendre l'esprit. Il faut surtout regretter qu'il ait fallu attendre la crise des banlieues pour obtenir 100 millions d'euros supplémentaires et se rendre compte que la prévention fait partie d'une bonne gouvernance en matière de vie sociale.

On peut également s'interroger sur la réalisation des installations sportives liées au projet olympique « Paris 2012 ».

Enfin, l'avenir des services déconcentrés est totalement absent du rapport. Les directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS) sont pourtant à la croisée des chemins et voient leurs moyens diminuer. L'État se défait sur les collectivités territoriales et le regroupement de ces entités sous l'égide des préfets de région est même envisagé, ce qui donne bien la mesure de l'intérêt de l'État pour ce dossier.

Le président Jean-Michel Dubernard a rappelé que l'examen des crédits par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales est par nature moins détaillé que celui auquel se livre la commission des finances et qu'il se traduit par l'émission d'un avis. L'apport essentiel de la commission est de développer un thème particulier, comme l'a fait le rapporteur. C'est sur ce thème qu'il aurait été souhaitable d'entendre la contribution du groupe socialiste.

M. Jean-Marie Geveaux a souligné la qualité du budget et du rapport présenté. Avec un budget en augmentation de 4,8 % et qui dépasse le milliard d'euros, il paraît excessif de parler de « bidouillage ». La rénovation de l'INSEP est importante car elle était attendue pour mieux préparer les athlètes de haut niveau en vue des compétitions internationales. En matière de lutte contre le dopage, il faut se féliciter des moyens supplémentaires. Les contrôles inopinés doivent effectivement être privilégiés même s'ils coûtent plus cher que les prélèvements classiques.

Il est important que l'AFLD puisse continuer à initier des recherches car la recherche s'avère plus que jamais nécessaire face à la sophistication des moyens de dopage. L'analyse sur les filières des métiers du sport est un vrai sujet d'actualité et il convient de rapprocher la filière universitaire des autres filières du sport en optimisant la valeur des diplômes.

En ce qui concerne la lutte contre les incivilités, l'État n'est pas le seul à avoir un rôle à jouer, les collectivités locales remplissent également un rôle important.

Bien entendu, ce budget appelle un vote positif de la part du groupe UMP.

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

– Concernant l’apport de ressources extérieures dans le budget, il s’agit d’une pratique courante. Il faut rappeler que c’est Mme Marie-Georges Buffet qui est à l’origine de la taxe de 5 % sur les droits de retransmission télévisée destinée à abonder le FNDS.

– La loi de 2004 a simplement pour objectif d’aligner la situation des joueurs professionnels français sur celle des joueurs européens dans un souci d’équité.

– Il ne faut pas opposer sport de haut niveau et sport de masse. Le budget prévoit des mesures en faveur d’équipements structurants : la réhabilitation de l’INSEP et la construction d’installations initialement prévues dans le cadre de l’éventuelle organisation des Jeux olympiques à Paris, en 2012. Dans le même temps, le sport de masse reste très dynamique puisqu’on compte pas moins de 7 millions d’euros destinés aux associations sportives.

– Le dispositif « sport-emploi » est maintenu et d’autres programmes comme le parcours animation sport sont créés.

– La baisse des crédits de l’Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) en matière de prévention s’explique par le transfert de cette compétence au ministère. Le président de l’agence s’est prononcé en faveur du développement des contrôles inopinés.

Puis, conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a donné un *avis favorable* à l’adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

*

* *

Mardi 31 octobre 2006
Présidence de M. Denis Jacquat

En application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **M. François Goulard, ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche**, sur la mise en application de la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche.

M. Denis Jacquat, président, a souhaité la bienvenue à M. François Goulard, ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche.

M. Jean-Michel Dubernard, rapporteur, a rappelé que six mois s'étaient écoulés depuis la promulgation de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, justifiant que la commission, en application des dispositions de l'article 86, alinéa 8, du Règlement de l'Assemblée, fasse le bilan de la publication des textes d'application de ladite loi.

La loi de programme est la pièce maîtresse d'un vaste plan de modernisation de l'appareil français de recherche, plan qui s'est traduit par un milliard d'euros de crédits supplémentaires par an depuis 2005 – avec une légère décroissance à partir de 2008 – ainsi que par le rééquilibrage des moyens en faveur du financement sur projets, plus efficace quant à l'emploi des deniers publics, et par la création de nouvelles structures destinées à donner plus de visibilité à la recherche française sur la scène internationale : le Haut conseil pour la science et la technologie (HCST), les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) et surtout l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). L'extension, décidée au cours de la discussion du projet de loi, des compétences de l'AERES à l'enseignement supérieur a été une belle victoire, obtenue grâce au soutien du ministre délégué, qui doit en être remercié. Un outil efficace d'évaluation est une condition *sine qua non* de la compétitivité de la recherche française au plan international.

La plupart des dispositions de la loi étant d'application directe, elles ont pu entrer en vigueur sans délai. Seuls dix des 51 articles renvoyaient expressément à un ou plusieurs textes réglementaires – sept décrets en Conseil d'État, trois décrets simples, deux arrêtés – pour la fixation des modalités d'application de tout ou partie de leurs dispositions.

Ont ainsi été publiés, par ordre chronologique :

– *le 15 juin*, soit deux mois seulement après la publication de la loi, le décret en Conseil d'État n° 2006-698 précisant les missions, l'organisation et le fonctionnement du Haut conseil de la science et de la technologie (HCST) créé par l'article 3 de la loi ;

– *le 29 juin*, le décret en Conseil d'État n° 2006-752 autorisant la création de l'agence ITER-France au sein du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), telle que prévue à l'article 39 ;

– *le 1^{er} août*, le décret n° 2006-963 portant organisation et fonctionnement de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ;

– *le 7 août*, l'arrêté relatif à la formation doctorale ;

– *le 21 août*, le décret n° 2006-1035 fixant les délais de conclusion des contrats prévus aux articles L. 413-1 et L. 413-8 du code de la recherche relatif aux contrats entre une entreprise privée et une personne publique autorisant un fonctionnaire à participer à la création d'une entreprise qui assure la valorisation des travaux qu'il a réalisés dans l'exercice de ses fonctions ou à lui apporter son concours scientifique. Il est à noter que, pour l'application de cette dernière disposition, la loi prévoyait en son article 17 deux décrets, que le gouvernement a réunis en un seul.

Six textes réglementaires, soit la moitié de ceux prévus par le législateur, restent encore à publier.

– Le décret, visé à l'article 9 de la loi, précisant l'organisation et le fonctionnement de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), vient d'être renvoyé par le Conseil d'État au gouvernement et devrait être examiné lors du conseil des ministres du 2 novembre. La rédaction de ce décret nécessitait en effet la consultation du comité technique paritaire du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (CTPMESR) et du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER).

– Le décret, visé à l'article 20, précisant la composition et les règles de fonctionnement de l'Académie des technologies, transformée en établissement public administratif, est actuellement en cours d'examen par le Conseil d'Etat et sa publication devrait donc intervenir sous peu. Comme pour le décret précédent, le retard pris s'explique par l'obligation de consulter le CTPMESR, qui a rendu son avis le 12 juillet 2006.

– La rédaction du décret, visé à l'article 30, précisant dans quelle mesure les établissements publics à caractère administratif, ayant une mission de service public, peuvent ne pas être soumis à l'application du code des marchés publics pour les achats de fournitures, de services et de travaux destinés à la conduite de leurs activités de recherche, impliquait deux ministères : le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère de l'économie et des finances. Les arbitrages viennent d'être rendus et le projet de décret, qui a été soumis à la consultation du CNESER, devrait être transmis pour examen au Conseil d'Etat dans les prochains jours.

– Les deux décrets, visés à l'article 38, précisant les modalités d'application des dispositions de la loi de programme relatives à l'Institut et aux académies qui le composent, sont actuellement en phase de rédaction avec les parties concernées. Ces décrets n'ont pour objet que d'approuver les statuts de l'Institut et de chaque académie, de valider les règlements fixant les conditions particulières de leur gestion administrative et financière et d'autoriser les dons et legs avec charges dont ils bénéficient. En tout état de cause, leur publication n'interviendra qu'au moment du renouvellement des statuts de l'Institut soit à la fin de l'année 2006 ou au début de l'année 2007.

– Concernant enfin l'arrêté, visé à l'article 7, relatif à la convocation des représentants des docteurs et des employeurs en vue de permettre la discussion des conditions de la reconnaissance, dans le cadre d'une convention de branche ou d'un accord interprofessionnel, du titre de docteur, le gouvernement a entamé des discussions avec les associations représentatives des docteurs. Il faut souligner qu'il ne s'agissait que d'une simple faculté d'agir ouverte par le législateur au pouvoir réglementaire.

Il y a donc lieu d'être globalement satisfait de la célérité dont a fait preuve le gouvernement, d'autant que la plupart des dispositions principales de la loi sont désormais en application.

Il convient néanmoins de s'arrêter plus longuement sur le décret, visé à l'article 9, précisant l'organisation et le fonctionnement de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), dont la publication devrait intervenir dans les jours à venir. Dans son récent rapport pour avis sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », M. Jean-Jacques Gaultier a en effet mis en lumière le risque que le décret ne traduise qu'imparfaitement la volonté du législateur. Celui-ci, pour éviter de créer une gigantesque « usine à gaz » – les missions de l'AERES la conduisant théoriquement à veiller à la qualité du travail d'environ 140 000 personnes, réparties dans des milliers de laboratoires relevant eux-mêmes de plusieurs centaines d'établissements –, avait souhaité définir avec précision les missions de l'agence : évaluation directe des établissements et organismes de recherche ; évaluation directe des formations et des diplômes des établissements d'enseignement supérieur ; validation des procédures d'évaluation des personnels et avis sur les conditions dans lesquelles elles sont mises en œuvre ; enfin, au niveau des unités de recherche, habilitation soit à évaluer directement les laboratoires, soit à les évaluer en s'appuyant sur les établissements et organismes selon des procédures validées par elle-même. Le rapporteur, en sa qualité de rapporteur du projet de loi, s'était lui-même fait l'écho de cette recommandation, puisque c'est à son initiative que le texte avait été modifié afin de respecter ce principe que l'on pourrait appeler de subsidiarité.

Or le projet de décret transmis au Conseil d'Etat ne traduisait que très imparfaitement l'équilibre du dispositif voulu par la représentation nationale. Sollicité pour donner son avis sur le texte, le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT) a lui aussi jugé important d'attirer l'attention du gouvernement sur « *l'utilisation de la possibilité, prévue par la loi, de délégation par l'Agence, sous certaines conditions, de l'évaluation des entités à des instances existantes, sa mission se limitant dans ce cas à veiller à l'harmonisation et à la qualité des procédures.* » Le ministre délégué peut-il donner à la commission l'assurance qu'il en sera bien ainsi et que la volonté du législateur sera respectée ?

Enfin, suite aux appels à projets lancés dans le cadre des réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), une douzaine de dossiers d'une très grande qualité ont pu être retenus dès le début du mois d'octobre, ce qui permettra de donner une impulsion décisive à la recherche française sur certains sujets. Où en sont les appels lancés pour les centres thématiques de recherche et de soins (CTRS), qui s'inscrivent dans une démarche complémentaires des RTRA et mériteraient d'ailleurs eux aussi l'appellation de « réseaux » ? L'an dernier,

l'appel à projets lancé par l'INSERM, sous la même dénomination, avait donné des résultats très intéressants : plus de soixante équipes avaient déposé des dossiers, d'une qualité également très impressionnante. Cela dit, il faudra prendre garde, étant donné le grand nombre de chercheurs impliqués – quelque 1 100 en infectiologie, par exemple –, à ce que ces structures soient bien coordonnées afin que chacun ne travaille pas de son côté en ignorant les autres.

En conclusion, **le rapporteur** a félicité une nouvelle fois le ministre délégué pour la célérité et le pragmatisme qui ont présidé à l'élaboration des textes d'application de la loi de programme.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Denis Jacquat, président, a félicité, quant à lui, le ministre délégué d'avoir reçu les compliments du rapporteur, qui n'est pas connu pour en être prodigue...

M. Pierre Cohen a émis un double regret : il est dommage que la commission des affaires économiques, à laquelle il appartient, n'ait pu entendre le ministre délégué et que – sans rouvrir le débat sur son contenu – la loi de programme ne soit pas une vraie loi de programmation et ne soit pas suivie d'effets concrets. Ainsi, le nombre de créations nettes d'emplois sera, en 2007, nettement inférieur aux 4 000 à 4 500 qui seraient nécessaires chaque année, durant toute la période de la programmation, pour faire face aux départs à la retraite prévisibles.

L'évaluation avait fait l'objet d'un débat très approfondi lors de la discussion du projet de loi et un large consensus s'était fait non seulement sur la nécessité d'évaluer les organismes et les universités, mais aussi sur la nécessité de réserver l'intervention de l'AERES aux cas où aucune procédure validée d'évaluation n'existait. Or il semble que cet aspect soit remis en cause dans la rédaction du décret, donnant prise aux soupçons de mainmise de l'agence sur toute la recherche française.

Le ministre s'était par ailleurs engagé à ce qu'à partir du 1^{er} janvier 2007, l'allocation de recherche pour les doctorants soit au moins égale à une fois et demie le SMIC, mais force est de constater – sans mettre du tout en doute sa sincérité personnelle – qu'aucune dotation budgétaire n'est prévue à cet effet.

Enfin, l'essentiel des moyens de pilotage de la recherche est dévolu à l'ANR, tandis que les organismes et les universités devront se contenter des enveloppes strictement nécessaires pour assurer leur fonctionnement, ce qui leur interdira d'accroître leur production de savoirs et de connaissances en dehors des projets retenus par l'Agence.

Toutes les inquiétudes formulées par les membres du groupe socialiste lors de la discussion du projet de loi demeurent donc.

M. Jean-Jacques Gaultier a rappelé que la loi avait créé, afin d'éviter bureaucratie et uniformisation, un dispositif d'évaluation à deux niveaux : validation simple par délégation là où les procédures fonctionnent bien, missions dépêchées par l'AERES dans le cas contraire. Il est en effet des secteurs où de bonnes pratiques existent déjà. Ainsi l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) ou l'Institut Pasteur sont des références mondiales y compris en matière d'évaluation et n'hésitent pas à arrêter des projets, voire à fermer des unités, lorsque les résultats sont mauvais. Dans d'autres entités, comme le CNRS, l'évaluation existe, mais tire peu de conséquences : lorsque les meilleurs ne reçoivent que 10 % de plus que les moins bons, ce n'est guère stimulant.

L'AERES s'appuiera sur des moyens déjà existants, – ceux du Comité national d'évaluation (CNE), du Comité national d'évaluation de la recherche (CNER) et de la Mission scientifique, technique et pédagogique (MSTP) –, moyens dont le total devrait avoisiner 5 ou 6 millions d'euros, mais quel sera le mode de financement ?

Des précisions supplémentaires seraient nécessaires, enfin, sur l'articulation entre l'AERES et l'ANR. La règle générale, dans les grands pays de recherche – Japon, États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Finlande –, semble en effet la fusion des missions de financement et d'évaluation. D'autre part, étant appelée à sélectionner les dossiers (un quart environ des quelque 6 500 présentés chaque année sont retenus), l'ANR a dans les faits un rôle d'évaluation. Comment se fera le partage des tâches ?

M. Pierre Lasbordes s'est associé aux éloges du rapporteur à l'endroit du ministre, et a estimé que les premiers effets de la loi de programme n'étaient sans doute pas étrangers au calme qui semble régner, après une période de tension, dans les milieux scientifiques. Y contribue aussi, sans doute, le projet de budget de la

recherche, qui est bon et devrait être adopté sans grandes contestations par l'Assemblée le vendredi 3 novembre. Pour autant, il conviendra d'être très attentif aux conditions de la mise en place de l'AERES, et en particulier à la transparence de l'évaluation et de son suivi, ainsi qu'à la maîtrise de ses coûts en principe facilitée par le fait qu'elle prend appui sur des entités existantes.

M. Pierre-Louis Fagniez a félicité le ministre délégué d'avoir fait voter non seulement une bonne loi, mais une loi nécessitant, une fois n'est pas coutume, un nombre réduit de textes d'application, de sorte que l'essentiel de ceux-ci ont pu être pris en l'espace de six mois seulement. Sans rouvrir le débat sur le contenu de la loi, **M. Pierre-Louis Fagniez** a souligné qu'il s'agit bien, n'en déplaise à M. Pierre Cohen, d'une loi d'orientation et de programmation et indiqué que, lorsque le ministre aura annoncé le montant des financements prévus et le nombre d'emplois créés, lui-même et son collègue socialiste ne manqueront pas de s'en faire l'écho dans leurs circonscriptions respectives...

Le Haut conseil de la science et de la technologie (HCST), installé par le Président de la République le 25 septembre dernier, comprend vingt personnalités éminentes, dont le dernier en date des lauréats français de la médaille Fields de mathématiques – qui n'a donc pas eu besoin de l'AERES pour être évalué... On sait bien que la recherche universitaire est déjà évaluée, quant à elle, par le nombre de publications, mais l'enjeu de la création de l'AERES était d'évaluer l'enseignement supérieur dans son ensemble, ce qui est tout autre chose.

Enfin, il semble malheureusement que l'on parle moins des PRES depuis quelque temps, alors qu'ils étaient censés être un élément clé du dispositif. Qu'en est-il ?

M. François Goulard, ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, a apporté les éléments de réponse suivants :

- Le projet de décret relatif à l'AERES est bien inscrit à l'ordre du jour du conseil des ministres du jeudi 2 novembre.

- Le projet de décret relatif à l'Académie des technologies a été transmis au Conseil d'Etat le 3 août. Le retard pris n'est pas imputable au gouvernement.

- La négociation avec le ministère de l'économie et des finances sur l'adaptation de la réforme des marchés publics a été relativement longue, mais elle est maintenant achevée, et le texte sera transmis prochainement au Conseil d'État. Il est loisible, cela dit, d'observer que certaines administrations ont la fâcheuse habitude de freiner la mise en œuvre de réformes qui résultent pourtant de la volonté, clairement exprimée, du législateur.

- Les académies ayant l'éternité devant elles, les deux décrets en attente ne revêtent pas un caractère d'urgence, mais ils devraient néanmoins être pris prochainement.

- S'agissant de la reconnaissance du titre de docteur, il était naturellement indispensable de consulter les organisations représentatives des docteurs avant d'agir.

- L'appel à projets des réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), qui résultait d'une disposition d'application directe de la loi, a pu être lancé avant l'été, et la liste des projets retenus a été arrêtée le 4 octobre. Quant aux centres thématiques de recherche et de soins (CTRS), ils devraient bénéficier de financements du même ordre, leur nombre étant moindre que celui des RTRA. Ils mériteraient d'ailleurs, comme l'a suggéré le rapporteur, de s'appeler « réseaux » thématiques de recherche et de soins (RTRS), car leur intérêt scientifique est comparable à celui des RTRA et leur philosophie semblable, qui consiste non pas à sacrifier certains domaines de la recherche française mais à conforter les pôles d'excellence en leur donnant des moyens accrus. L'appel à projets des CTRS est prêt et sera lancé dans les tout prochains jours, de sorte que le dispositif devrait être opérationnel avant la fin de l'année.

- La création nette de 2 000 emplois, si elle paraît insuffisante à M. Pierre Cohen, est considérable eu égard au contexte budgétaire actuel et permettra, compte tenu des départs prévus, de recruter le même nombre – élevé – de chercheurs en 2007 qu'en 2006. Aller au-delà serait prendre le risque d'une baisse de la qualité du recrutement.

- Il n'est pas exact de dire qu'il n'y aura point de salut, pour les organismes de recherche, hors de l'ANR. Ce dont il s'agit en vérité, c'est d'ajouter aux procédures actuelles de financement des procédures nouvelles, reposant sur un principe d'émulation et de compétition, que l'on a le droit de critiquer, mais qui contribue à rééquilibrer le système. Dans certains pays étrangers, les financements passent exclusivement ou

principalement par l'appel à projets ; dans d'autres – comme c'était le cas en France jusqu'à présent –, ils étaient permanents et sujets à une augmentation régulière, mais relativement faible. L'équilibre recherché par le gouvernement paraît sage car un organisme public a besoin à la fois de stabilité, de visibilité à long terme, et de compétition organisée – comme c'est désormais le cas dans le cadre de l'ANR, des RTRA ou des CTRS.

– L'article 11 de la nouvelle rédaction du projet de décret relatif à l'AERES dispose bien que celle-ci « conduit l'évaluation soit directement, soit en s'appuyant sur les établissements et organismes selon les procédures qu'elle a validées ». L'esprit de la loi et la volonté du législateur sont donc parfaitement respectés. Quant aux moyens financiers de l'agence, ils font simplement masse de l'existant, dans une logique d'économie de moyens, afin de parer au risque inflationniste, toujours présent lorsque l'on crée un organisme nouveau, mais aussi de faire bénéficier l'agence de l'expérience acquise tout en évitant les doubles emplois. Il est essentiel que l'Agence ait la possibilité d'aller voir elle-même – non pas systématiquement, mais de temps à autre – ce qui se passe sur le terrain, car un organisme qui évalue ses propres équipes manque parfois de recul et l'intervention d'un œil extérieur apporte à l'évaluation une bonne garantie d'indépendance et de qualité. Il y aurait d'autre part, si l'agence considérait tout du point de vue de Sirius sans jamais se déplacer dans les organismes, un risque de déconnexion par rapport au réel. Il est vrai qu'il y avait une maladresse de rédaction dans la première version du projet de décret, qui omettait de reprendre cette disposition législative, mais elle a été corrigée.

Reste que l'évaluation est chose relativement complexe : on sait *grosso modo* ce qui est bon et ce qui l'est moins, mais un travail plus approfondi, comportant notamment des comparaisons dans le temps, requiert de grandes compétences. C'est pourquoi une grande attention sera portée à la qualité des hommes et des femmes à qui sera confiée la charge de cet organisme nouveau, dont le travail servira de base aux politiques publiques de recherche. Aussi importante, en effet, que l'évaluation, est l'utilisation que l'on en fait : évaluer pour évaluer ne sert à rien, et une évaluation non suivie de conséquences perd sa densité et sa raison d'être. Lorsque, par contre, les évaluateurs savent que les dirigeants des organismes de recherche, que les pouvoirs publics prennent leurs décisions ou fixent leurs orientations en tenant compte de leurs évaluations, cela donne du sens à leur tâche et accroît leur sens des responsabilités. Il ne s'agit évidemment pas d'instaurer un quelconque automatisme, de supprimer ou de diminuer les crédits dès lors que les évaluations seront mauvaises ou en baisse, mais d'améliorer le pilotage de l'appareil de recherche, car on pilote mieux les yeux ouverts que fermés.

– Le gouvernement a choisi de faire de l'ANR et de l'AERES deux instances séparées. On peut naturellement contester ce choix, invoquer les exemples étrangers contraires, mais le gouvernement tient beaucoup à ce que l'ANR conserve sa place, qui au demeurant n'est pas excessive, dans le financement de la recherche française. L'AERES ne se confond pas avec l'ANR, car elle est au service de l'ensemble de l'appareil de recherche, et ses travaux serviront notamment aux arbitrages budgétaires annuels. L'ANR a pour mission, quant à elle, de suivre les projets qu'elle a financés, et elle entre par ailleurs dans le champ de compétences de l'AERES. Cela dit, l'architecture du système n'est pas encore définitive et donnera lieu à quelques concertations entre les responsables des deux entités, en vue des ultimes réglages. Pour l'heure, la direction générale de la recherche et de l'innovation a commencé d'examiner avec l'ANR les choix thématiques, en liaison avec les organismes, les universités, les ministères concernés, éventuellement les milieux professionnels s'agissant de la recherche finalisée. Le bilan de ces premiers contacts est plutôt positif, et tend à confirmer qu'il est bon qu'une administration soit chargée d'organiser les échanges et de les synthétiser avant que soient faits les choix.

– S'il a été possible d'aller vite pour les RTRA et pour les CTRS, il y a eu, s'agissant des PRES, par rapport à la floraison de projets constatée en début d'année, sinon un ralentissement, du moins des discussions plus longues que prévu pour délimiter les contours des pôles, ce qui n'a rien d'anormal. Plusieurs pôles, parmi lesquels ceux de Lyon et de Marseille, seront prêts avant la fin de l'année : la préfiguration sera en place, le choix des périmètres et des modes de fonctionnement arrêté. Pour d'autres, cela prendra un peu plus de temps. Le gouvernement s'est donné pour ligne d'attendre qu'il y ait des propositions, plutôt que d'imposer des modalités de coopération.

– Les responsables d'organismes, comme les chercheurs eux-mêmes, semblent avoir admis les choix du gouvernement. Certaines universités se réjouissent ouvertement de l'existence de l'ANR, car c'est la reconnaissance par l'ANR qui permet à de nouvelles équipes d'émerger. Même les responsables d'organismes qui étaient réticents au départ s'aperçoivent que la nouvelle organisation bénéficie à la recherche dans son ensemble, qui reçoit des crédits supplémentaires dans le cadre de l'ANR ou des RTRA. Les modes d'attribution

sont respectés dans l'ensemble, le Gouvernement s'étant bien gardé d'imposer des diktats : s'agissant des RTRA, par exemple, il n'a en rien modifié la liste des projets établie par une commission composée de scientifiques. Le monde de la recherche a ainsi pu constater que la loi était mise en œuvre avec clarté, honnêteté et transparence.

En conclusion, **le ministre** a remercié les membres de la commission de s'être investis, au-delà de la discussion du projet de loi, dans le suivi de son application et s'est dit sensible à l'appréciation positive qu'ils ont, pour la plupart, portée.

M. Denis Jacquat, président, a remercié le ministre pour ses réponses.

La commission a *autorisé* le dépôt du rapport sur la mise en application de la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche.

*

* *

Jeudi 2 novembre 2006

Présidence de M. Dominique Richard, secrétaire

À l'issue de l'audition de M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication (*voir le compte rendu analytique officiel de la commission élargie du 2 novembre 2006 à 9 h 30*), la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **Mme Chantal Bourragué**, les crédits pour 2007 de la **mission « Médias »**.

Article additionnel après l'article 63 : **Exonération du paiement de la redevance pour les centres de formation des apprentis (CFA)**

La commission a examiné en discussion commune deux amendements de M. Gilles Artigues et M. Dominique Richard visant à placer les centres de formation des apprentis hors du champ d'application de la législation relative à la redevance.

M. Gilles Artigues a relevé que les établissements d'enseignement publics ou privés sous contrat d'association avec l'Etat ne sont pas soumis à la redevance, alors que les centres de formation le sont.

M. Dominique Richard, président, a déclaré se rallier à la rédaction proposée par M. Gilles Artigues et a donc *retiré* son amendement.

Mme Chantal Bourragué, rapporteure, a donné un avis favorable à l'amendement estimant qu'il est incohérent de maintenir un traitement différencié entre l'éducation nationale et les CFA à l'heure où le gouvernement revalorise l'apprentissage.

La commission a *adopté* l'amendement.

Après l'article 63

Indiquant que cette mesure relevait principalement du domaine réglementaire et que le ministre a apporté des éclaircissements sur ce thème, **M. Dominique Richard, président**, a *retiré* un amendement visant à ce que la détention de tout terminal fixe ou mobile permettant la réception d'un service de télévision donne lieu à la perception de la redevance.

Conformément aux conclusions de la rapporteure, la commission a donné *un avis favorable* à l'adoption des crédits pour 2007 de la mission « Médias ».

Informations relatives à la Commission

La commission a désigné **M. François Liberti** membre de la mission d'information sur les conditions de transfert des joueurs professionnels de football et le rôle des agents sportifs.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mardi 31 octobre 2006***Présidence de M. Hervé de Charette, Vice-Président***Accord avec le Conseil Fédéral suisse relatif au raccordement de l'autoroute A 35 à la route nationale N 2 entre Bâle et Saint-Louis**

La Commission a examiné, sur le rapport de Mme Martine Aurillac, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif au raccordement de l'autoroute A 35 à la route nationale N 2 entre Bâle et Saint-Louis (n° 3400).**

Mme Martine Aurillac, Rapporteur, a tout d'abord indiqué que le présent accord signé le 13 juillet 2004 constituait le dernier acte d'un long processus juridique qui a débuté en 1963. Par le biais d'un échange de lettres des 4 et 9 janvier de cette année-là, la France et la Suisse ont arrêté la position du lieu de franchissement de la frontière par l'autoroute allant de Mulhouse à Bâle et décidé, ainsi, de raccorder l'autoroute française A35 avec la tangente Est suisse qui assure la continuité entre la N2 en Suisse et l'autoroute A5 en Allemagne. En raison de la forte urbanisation de cette zone, le processus visant à définir et à réaliser le tracé a été long si bien que les travaux n'ont effectivement débuté qu'en 1994. Par ailleurs, depuis 1963, différents arrangements ont été signés entre les gouvernements français et suisse et de multiples négociations ont été menées entre les services de l'équipement respectifs qui ont porté, entre autres, sur le financement partiel par la France des travaux réalisés sur le territoire suisse. Au cours de la réunion finale du 17 avril 1996, la répartition définitive du financement des travaux de raccordement a été fixée et la participation française a été arrêtée à un montant forfaitaire de 1,55 million de francs suisses, montant ajustable à la date d'achèvement des travaux en fonction de l'indice suisse des prix à la consommation.

Aujourd'hui, l'ensemble des travaux de cette infrastructure, dont le coût total avoisine les 800 millions d'euros, n'est certes pas totalement achevé, mais la chaussée autoroutière et les bretelles de raccordement de l'A35 française à la N2 suisse, qui sont visées par le présent accord, ont été inaugurées le 2 mai 2000. Dans ces conditions, conformément au paragraphe 4 de l'article 1^{er} du présent accord, la France doit verser à la Suisse 1,6485 million de francs suisses, soit 1,15 million d'euros, correspondants au montant forfaitaire à réviser qui avait été initialement fixé à 1,55 million de francs suisses. L'échéance de ce versement a été fixée à trois mois après l'entrée en vigueur du présent accord.

Après avoir formulé ces observations, Mme Martine Aurillac a recommandé l'adoption du présent projet de loi.

Le Président Hervé de Charette s'est étonné du délai mis entre la signature du présent accord en 2004 et sa présentation devant le Parlement en 2006.

Mme Martine Aurillac a fait observer que c'était d'autant plus regrettable dans la mesure où le Gouvernement avait indiqué qu'il y avait urgence à approuver cet accord, les travaux visés étant maintenant achevés et le versement de la compensation financière arrivant à échéance.

Conformément aux conclusions de la Rapporteuse, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3400).

*

Examen pour avis des crédits de la Défense pour 2007

La Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Paul Quilès, les crédits de la Défense pour 2007.

M. Paul Quilès a fait observer que c'était, une fois encore, dans un contexte international très incertain que la Commission était amenée à examiner les crédits destinés au financement de la mission « défense » pour

2007. Il a identifié deux sujets de préoccupation majeure pour la sécurité et la stabilité internationales : l'*aggravation des tensions et des crises internationales*, auxquelles le système de sécurité collective peine à répondre ; la *crise du système international de non-prolifération nucléaire*, dont on peine à voir comment le relancer et en préserver l'avenir.

Le Rapporteur a tout d'abord rappelé que l'année 2006 aura été marquée par la dégradation continue des crises préexistantes : au Moyen-Orient, en Afrique ou en Afghanistan, et qu'on assistait sur le terrain à une exaspération des tensions. Au regard de l'enjeu pour la stabilité internationale et en termes humanitaires, quatre conflits retiennent l'attention.

En *Irak*, les Etats-Unis commencent à admettre l'ampleur du désastre militaire, politique et humanitaire qu'a entraîné leur intervention. Le bilan humain de la guerre en Irak ne cesse de s'alourdir pour les Etats-Unis. En septembre 2006, environ 2 700 soldats américains auront été tués en Irak depuis mars 2003 – soit bientôt autant de victimes américaines que dans les attentats du *World Trade Center*. Cela en fait la guerre la plus meurtrière pour les États-Unis depuis la guerre du Vietnam. Ceci sans compter les blessés graves : au total, environ 20 000 soldats auront été mis hors de combat soit environ 12 % des effectifs engagés. Du côté irakien, ce bilan est plus terrible encore, même si, officiellement, le nombre d'Irakiens victimes des violences est inconnu. On avance le nombre de plus de 43 000 morts. Le coût financier de la présence américaine en Irak est lui aussi massif, du fait de l'importance du dispositif américain en Irak. Le budget consacré par les Etats-Unis à la guerre en Irak, est estimé, en octobre 2006, à un total de 320 milliards de dollars depuis le début de la guerre.

L'*Afghanistan*, second théâtre majeur d'intervention de troupes internationales, voit également sa situation se dégrader fortement depuis quelques mois. Comme en Irak, c'est une dialectique redoutable qui s'est mise en place entre difficultés, pour les forces armées internationales, à assurer leur mission, et incapacité du gouvernement élu à établir son autorité sur l'ensemble du territoire. On assiste aujourd'hui à la résurgence des talibans dans le sud-ouest de l'Afghanistan. Ceux-ci entretiennent des liens avec les forces antiaméricaines en Irak, qui leur font partager leur expérience en matière de guérilla. Qui plus est, l'Afghanistan est redevenu un narco-État, fournissant 90 % de l'approvisionnement mondial d'opium.

Le déploiement de la Force intérimaire des Nations unies au *Liban* (FINUL) renforcée se déroule de façon satisfaisante, sans que l'on puisse se départir d'une certaine prudence. Le bilan qui peut être tiré de l'intervention israélienne au Liban à l'été 2006 apparaît d'ores et déjà comme hautement préoccupant. L'absence de stratégie claire d'Israël a conduit au renforcement du prestige du Hezbollah, dont il est à craindre qu'il utilise la FINUL comme un bouclier.

Enfin, la situation au *Darfour* se dégrade de façon préoccupante, dans la quasi-indifférence de l'opinion internationale, sauf aux Etats-Unis, pour des raisons notamment liées aux pressions des églises américaines. Dans cette région de la taille de la France, ce sont près de 10 000 personnes par mois qui périssent. L'ampleur de la crise au Darfour impose le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations unies, conformément à la résolution 1706 du Conseil de sécurité adoptée le 31 août 2006. Cependant, le gouvernement soudanais oppose un refus catégorique au déploiement de cette force de 17 000 casques bleus et 3 000 policiers mais semble accepter le renforcement de la mission de l'Union africaine par les Nations unies, dont le mandat a été prolongé de trois mois, tout en exigeant le départ du représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour les propos tenus sur les difficultés militaires du camp gouvernemental – départ qu'il a obtenu, sans que cela suscite d'ailleurs quelque rédaction que ce soit, à l'ONU ou ailleurs.

Le Rapporteur a estimé que trois enseignements majeurs peuvent être tirés des quatre crises qu'il venait de décrire.

En premier lieu, elles révèlent que le système international n'a pas encore réussi à tirer les conséquences du constat partout fait depuis la fin de la guerre froide, relatif à l'évolution de la nature des conflits. Le Rapporteur a évoqué, lors de l'intervention de l'OTAN au Kosovo, les savants développements sur les guerres de l'après-guerre froide, qui devaient désormais prendre, disait-on, la forme de guerres éclairs, sous forme de frappes aériennes. Les mêmes constats définitifs furent entendus après l'intervention en Afghanistan. Or, on le voit aujourd'hui en Irak, l'erreur fondamentale des Etats-Unis est d'avoir cru que le déroulement éclair de la guerre en Afghanistan serait désormais le modèle des futures interventions qui conjuguent avance technologique, effet de surprise et moyens humains fortement resserrés. Les Etats-Unis payent aujourd'hui en Irak un lourd prix à l'omission, dans les plans du Pentagone, des besoins liés à la reconstruction du pays.

Deuxième enseignement qu'il faut tirer des quatre crises évoquées – les Etats-Unis détiennent, qu'on le veuille ou non, les clés de la stabilité internationale. A ce titre, la focalisation de l'administration américaine sur la « guerre contre le terrorisme », au détriment d'une analyse politique de la situation de terrain – en Irak surtout, au Moyen-Orient en général – est lourde de conséquences pour la stabilité internationale.

En troisième et dernier lieu, la crise du Liban a de nouveau posé la question du cadre international dans lequel une action d'interposition armée pouvait être efficacement conduite. A travers ce débat, c'est, plus largement, le problème de l'articulation entre l'action de l'ONU, de l'OTAN et de l'Union européenne qui revient au premier plan. Pour leur part, les Etats-Unis cherchent à faire évoluer l'Alliance atlantique vers un rôle global de sécurité. La préparation du sommet de l'OTAN à Riga, au mois de novembre 2006, fournit un nouvel exemple de cette démarche constante des Etats-Unis depuis quelques années. Ainsi, en vue de cette réunion de l'Alliance, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont proposé, en mars dernier, la mise en place, pour 2008, d'un partenariat global qui se superposerait aux cadres actuels réunissant les membres, les Alliés, les Partenaires et les pays-contacts autour du Conseil de l'Atlantique. Ce partenariat global permettrait, dans le projet américano-britannique, de créer, d'un côté, un « forum des pourvoyeurs de sécurité » et, de l'autre, un « forum des consommateurs de sécurité ». L'idée serait en quelque sorte, en adjoignant à l'Alliance le Japon, la Corée du Sud et l'Australie notamment, de créer une sorte de « club » des pays riches, qui prendrait en charge les problèmes de sécurité collective, voire traiterait des grands problèmes internationaux.

M. Paul Quilès a expliqué que cette vision était rejetée, par la France notamment : c'est à l'ONU qu'il revient d'en assumer la charge. A cette fin, en dépit des difficultés que leur négociation et leur mise en œuvre suscitent, les réformes visant à renforcer l'ONU doivent être poursuivies, seules à même de ramener la confiance des États dans l'organisation.

Au-delà même des négociations internationales, au sein de l'ONU, sur la nécessaire réforme de l'Organisation, c'est dans un autre domaine que risque de se jouer la crédibilité du système onusien : les récents développements concernant le développement d'une arme nucléaire en Corée du Nord et en Iran mettent en cause les fondements du système de sécurité collective, qui repose, depuis près de quatre décennies, sur le régime de non-prolifération dont le traité de non-prolifération (TNP), signé en 1968, constitue le socle.

M. Paul Quilès a fait valoir qu'une nucléarisation officielle de la Corée du Nord, puis de l'Iran, ferait basculer le monde dans un contexte stratégique radicalement nouveau. Elle créerait notamment un risque élevé de proliférations en chaîne dans un certain nombre de pays, dont la liste peut d'ores et déjà être établie : peuvent être considérés comme de possibles candidats le Japon, Taiwan, l'Arabie saoudite, l'Égypte ou encore le Brésil.

Face à ce scénario de cauchemar, une question s'impose : que peut-on faire pour sauver le régime de non-prolifération ? Même si le traité manque de clarté, par exemple sur le problème de l'enrichissement, l'amender reviendrait à ouvrir la boîte de Pandore. A ce stade, cependant, il existe encore une initiative de nature à convaincre les États non dotés de l'arme nucléaire que le régime de non-prolifération est crédible et que l'inégalité fondamentale qu'il instaure vise la sécurité internationale, et non la préservation, par quelques-uns, de leur supériorité stratégique. Celle-ci tient dans un seul mot : désarmement.

Le TNP ne pouvant être modifié en lui-même, il faut le compléter par un traité de désarmement complet et progressif, c'est-à-dire tout simplement appliquer les dispositions contenues dans l'article 6. De même, il faut poursuivre les efforts en vue de rendre applicable le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), signé en 1996. Par ailleurs, une avancée dans la négociation du traité d'interdiction de production des matières fissiles (TIPMF ou *cut-off*) pourrait contribuer à donner corps aux engagements pris par les États nucléaires. M. Paul Quilès a observé à cet égard que les Etats-Unis avaient présenté fin mai un projet de traité que beaucoup d'États, dont la France, pourraient accepter bien qu'il ne soit pas vérifiable. La proposition américaine, reçue par beaucoup comme un ultime moyen de revitaliser la Conférence de Désarmement, aurait des chances d'aboutir. En complément de ces démarches au sein de la Conférence du Désarmement, il faut revaloriser le rôle de l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA). Les dispositifs de vérification et de contrôle doivent être renforcés et amplifiés : à ce titre, l'universalisation des protocoles additionnels renforçant le rôle de l'AIEA est indispensable.

Le Rapporteur s'est ensuite interrogé sur l'adaptation du projet de budget de la défense pour 2007 aux besoins de la politique de défense, en fonction du contexte international qui venait d'être décrit.

Certes, avec un montant de crédits de paiements de 47,7 milliards d'euros, pensions incluses, et de 35,3 milliards d'euros hors pensions, le projet de budget de la mission « Défense » progresse de 0,8 % en volume et de 2,5 % en valeur. Il est conforme à l'annuité théorique actualisée de la loi de programmation militaire 2003-2008. Le Rapporteur s'est notamment réjoui de la poursuite de la budgétisation des opérations extérieures (OPEX)

– qu'il demandait de longue date – dès le stade de la loi de finances initiale, qui franchit une nouvelle étape, très significative. Le montant total du financement des OPEX en loi de finances initiale progresse à nouveau, en effet, pour atteindre 375 millions d'euros. C'est désormais presque 60 % du surcoût annuel des OPEX qui sera financé dès le vote du budget en 2007 puisque le surcoût relatif aux OPEX est évalué pour l'année 2006 à 634 millions d'euros.

Il a cependant jugé que, dans la mesure même où ce projet de budget n'était que l'application annuelle d'une loi de programmation dont les choix, ou plutôt les non-choix, ne paraissent pas répondre au contexte stratégique complexe et troublé précédemment décrit, on ne pouvait pas considérer qu'il était adapté aux besoins de notre défense et à notre volonté de voir la France jouer tout son rôle dans la résolution des crises internationales. A l'appui de son opinion, il a cité les propos du Général Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées, devant la commission de la défense, lors de son audition le 10 octobre dernier : « *Si le modèle d'armée 2015 avait été bâti en 2006, les choix auraient sans doute été différents* ».

Le Rapporteur a jugé ce constat inquiétant, rappelant qu'il était généralement expliqué à la représentation nationale que cette construction théorique qu'est la planification militaire effectuée dans le cadre du modèle d'armée 2015 n'était pas figée, mais qu'elle était susceptible d'intégrer, en cours de réalisation, des aménagements qui permettaient à l'édifice de rester en phase avec les évolutions du monde. Il a estimé que cette affirmation était contredite par les propos du chef d'État-major des armées, dans lesquels il a dit voir un plaidoyer pour une remise à plat de notre système de défense. Ajoutant que le constat de l'inadéquation et du caractère irréalisable du modèle d'armée 2015 était également le fait de nombre d'experts, il a expliqué que, quand bien même le modèle d'armée 2015 deviendrait le modèle d'armée 2020, il faudrait, pour le réaliser, injecter 70 milliards d'euros supplémentaires, autrement dit faire passer les crédits d'investissement de 14,7 milliards à 20 milliards par an, soit une augmentation annuelle de 36 %. Constatant qu'une telle augmentation du budget de la défense n'était nullement envisageable, il a fait valoir en outre qu'elle serait largement vaine, les objectifs mêmes du modèle 2015 étant à revoir. Notamment, les formats humains et les choix d'équipement qu'il propose ne sont plus adaptés à la conduite des conflits actuels : pourquoi, par exemple, prévoir le déploiement de 50 000 hommes pour des combats en Europe ? A quoi sert un parc de 450 avions de combat – objectif qui était déjà affiché en 1986 – est-il indispensable quand l'intervention au Kosovo n'a nécessité au maximum qu'une soixantaine d'appareils ?

M. Paul Quilès a regretté que ces questions ne soient aujourd'hui pas posées au sein de l'appareil gouvernemental, alors même que la communauté militaire réfléchissait de manière approfondie sur ces questions. Il a jugé impensable que le monde politique reste en retrait par rapport aux réflexions en cours au sein de l'institution militaire.

Il a expliqué que, dans le cadre d'une réflexion renouvelée sur les enjeux stratégiques actuels, trois aspects apparaissent essentiels en cette fin d'année 2006 : le poids du référentiel stratégique américain ; le retour durable des problématiques de prolifération nucléaire ; et la globalisation des questions de sécurité, à travers l'exemple de la sécurité énergétique. Il a relevé que ces différents aspects avaient pour point commun de montrer l'urgence qu'il y avait à réexaminer à la fois les orientations de la politique de défense et les choix d'équipement qui en découlaient, notant que la question posée portait moins sur le niveau des dépenses que sur leur affectation et leur « euro-compatibilité ».

Faisant valoir que la question de l'affectation des crédits de défense n'était autre que celle du poids respectif des missions de projection, prévention et protection dans notre système de défense, il a rappelé que si, du temps de la guerre froide, les forces armées étaient dans une posture d'attente, elles étaient désormais dans une posture d'emploi, sur des théâtres complexes, divers et, pour certains, durablement déstabilisés. Il faut à cet égard reconnaître, avec le Chef d'état-major des armées, que, s'agissant de la situation des troupes françaises à l'étranger, presque tous les clignotants des opérations extérieures sont à l'orange. Près de 14 000 femmes et hommes sont actuellement engagés dans des opérations, auxquels il convient d'ajouter les forces de présence et de souveraineté hors de la métropole, soit plus de 35 000 femmes et hommes au total, sans compter les 1 300 personnels déployés sur le territoire national, essentiellement dans le cadre du plan Vigipirate.

Toute la difficulté de la planification de défense vient de ce que l'accent mis, depuis la chute du mur de Berlin, sur la mission de projection ne saurait pour autant conduire à réduire la place qui doit être accordée aux missions de prévention et de protection. Tel est le principal enseignement stratégique que l'on peut tirer du développement du terrorisme international. En France, l'articulation entre projection, prévention et protection pose la question de la part que doit avoir la dissuasion dans notre système de défense.

Le Rapporteur a rappelé que, sur ce sujet, il plaidait de longue date en faveur de la tenue d'un véritable débat, qui n'avait pas lieu, plus encore après le discours prononcé par le Président de la République à l'Île Longue, le 19 janvier 2006, qui, sous prétexte de précisions explicitant le contenu de la doctrine française de dissuasion nucléaire, pouvait sembler la modifier. Il s'est interrogé notamment sur le lien entre dissuasion et terrorisme, sur lequel il a considéré que des propos ambigus avaient été tenus. Il a, dans le même sens, souhaité que soit débattu du choix d'engager la France, au sein de l'OTAN, dans des études relatives à un système de défense antimissile stratégique, pourtant traditionnellement considéré en France comme affaiblissant la dissuasion, car postulant son échec.

M. Paul Quilès a conclu en considérant qu'en dépit d'un affichage favorable, le projet de loi de finances pour 2007 révélait une fois encore que ni les mutations de l'environnement stratégique, ni l'irréalisme patent et reconnu du modèle d'armée pour 2015 n'avaient été véritablement et pleinement pris en compte ni assumés. Il a, pour cette raison, invité la Commission à donner un avis *défavorable* à l'adoption des crédits de la mission défense dans le projet de loi de finances pour 2007.

Après avoir fait observer qu'il appréciait certains aspects de la démonstration du Rapporteur, mais qu'il n'en tirait pas les mêmes conclusions, **M. Jean-Jacques Guillet** lui a demandé comment il analysait l'articulation entre notre politique de défense et notre rôle dans l'OTAN.

M. Paul Quilès a rappelé que, si la France était intégrée dans l'OTAN, elle refusait cependant l'évolution des missions de l'Alliance atlantique que les Etats-Unis et le Royaume-Uni souhaitaient confier à l'Alliance.

S'agissant des trois missions attribuées à la politique de défense de la France (projection, prévention, protection), il a estimé qu'il n'était pas possible de définir le format et les équipements des armées sans débat profond sur ces missions.

Concernant la mission de protection, qui inclut notamment la lutte contre le terrorisme, il a rappelé que la France n'en avait pas la même analyse que les Etats-Unis qui, se considérant engagés dans une guerre, s'apprêtent à dépenser 440 milliards de dollars pour 2007 pour leur défense, sans compter que cette notion absorbe leur capacité d'analyse stratégique. A ce sujet, le Rapporteur a expliqué combien était intéressante la lecture de la dernière revue de défense quadriennale américaine, très révélatrice de la vision du système international par le Pentagone. Il a jugé que, les investissements massifs des Etats-Unis en matière de défense pesant sur l'ensemble du système de sécurité, cela justifiait de plus en plus que nous cadrions mieux nos objectifs en matière de défense, dans un cadre européen.

M. Marc Reymann a demandé au Rapporteur comment il expliquait les difficultés de vente du Rafale à l'étranger, alors que l'Eurofighter trouvait des marchés.

M. Paul Quilès, après avoir fait observer que cette question était posée depuis quinze ans, a noté que, quelles que soient les qualités de tel ou tel appareil de combat, le développement des drones risquait, à vingt ou trente ans, de supplanter partiellement les avions de combat.

M. Hervé de Charette a souhaité avoir l'avis du Rapporteur sur la nécessité, pour la France, de disposer d'un second porte-avions.

M. Paul Quilès a rappelé que lorsqu'il avait, en 1985, lancé le porte-avions *Charles de Gaulle* dans la loi de finances pour 1986, le second était prévu pour 1990. En 2006, ce second porte-avions, qui n'existe toujours pas, est envisagé dans le cadre d'un marché franco-britannique. Le Rapporteur a estimé qu'au-delà de ces aléas, la question était celle de l'utilité d'un second porte-avions aujourd'hui et, surtout, d'ici vingt à trente ans. Il a expliqué avoir toujours considéré que cet aérodrome mobile qu'était en définitive un porte-avions était un outil de gesticulation diplomatique sur les lieux de crise. Or, dans vingt ou trente ans, alors qu'existera probablement une force armée européenne, quels seront les besoins d'équipement correspondant aux missions qui seront assignées à cette force ? Peut-on d'ores et déjà faire figurer le porte-avions au nombre de ces besoins ? Pour cette raison, le Rapporteur a jugé nécessaire de reprendre la réflexion sur le second porte-avions à partir de la question des objectifs. Il a estimé que l'un des arguments présentés en faveur de ce programme, relatif à

l'indisponibilité ponctuelle, pour entretien, du porte-avions actuel, n'était pas crédible, les avions pouvant également décoller depuis les bases fixes, à l'instar de la plupart des avions américains lors de l'intervention au Kosovo. Dans ces conditions, M. Paul Quilès, s'est dit d'un avis nuancé sur la construction d'un second porte-avions.

Contrairement aux conclusions du Rapporteur pour avis, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la Défense pour 2007.*

*

Examen pour avis des crédits de l'Écologie et du Développement durable pour 2007

La Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Jean-Jacques Guillet, les crédits de l'Écologie et du Développement durable pour 2007.

M. Jean-Jacques Guillet, Rapporteur pour avis, a, tout d'abord, souligné qu'en quelques années, l'écologie et le développement durable sont devenus des éléments essentiels des relations internationales ainsi qu'un levier important de notre propre action en faveur de l'aide multilatérale. Il a rappelé les principales étapes qui ont jalonné la prise de conscience, au niveau international, de la nécessité de promouvoir un développement durable pour tous : le « Sommet de la terre » de Rio, en 1992 ; la définition des Objectifs du Millénaire, en 2000 ; le Sommet de Johannesburg en 2002 et les rencontres du G8, en particulier, la rencontre de Gleneagles, en 2005, qui a été marquée par un volontarisme fort de la présidence britannique dans ce domaine. Aujourd'hui, la lutte contre le changement climatique est au cœur des préoccupations et suscite une forte mobilisation de l'opinion publique, sensibilisée par des initiatives comme les films d'Al Gore et de Yann Arthus-Bertrand ou le récent rapport de Sir Nicholas Stern, ancien économiste en chef de la Banque mondiale, qui met « *la responsabilité de l'action fermement dans le camp des artisans de la politique étrangère et économique* ». Cette mobilisation montre que la lutte contre le réchauffement climatique devient un axe majeur de la politique étrangère, ce qui conforte la légitimité d'un avis de la Commission des affaires étrangères sur les crédits de l'écologie et du développement durable.

Le Rapporteur a insisté sur le rôle actif joué par la France dans cette diplomatie environnementale en plein essor tout en regrettant l'existence d'un décalage entre les discours et les actes dans ce domaine. Bien que ce décalage ne soit pas propre à la France, il reste préoccupant. Notre attitude volontariste et notre participation active aux négociations internationales doivent en effet obliger la France à être exemplaire et à passer aux actes. Cette exigence est renforcée au cours de la période actuelle qui est une période charnière à mains égards :

- en premier lieu, certains pays, comme le Canada, rencontrent des difficultés à respecter leurs engagements de réduction des gaz à effet de serre. Dans le même temps, certains pays émergents comme la Chine et l'Inde expriment une attente forte en matière de transferts de technologies sobres en carbone ;

- en second lieu, une réflexion est d'ores et déjà engagée sur l'avenir du régime multilatéral du climat, après 2012 c'est-à-dire au-delà de la période d'engagements visée par le protocole de Kyoto ;

- enfin, la question des changements climatiques est étroitement liée à celles de la sécurité et de l'efficacité énergétiques qui sont au cœur des préoccupations actuelles.

Il est, par ailleurs, nécessaire de se préparer à des échéances importantes pour l'avenir comme la présidence française de l'Union européenne, au 2nd semestre 2008, qui coïncidera avec les négociations internationales sur ces thèmes.

M. Jean-Jacques Guillet a précisé que, dans cette perspective, le rapport qu'il présentait à la Commission avait pour objet de dresser un bilan d'étape de l'activité de la France en faveur du développement durable, autour de trois aspects :

- les avancées en matière de lutte contre le changement climatique ;

- la promotion du développement durable comme effet de levier puissant pour la coopération internationale ;

- les insuffisances de la gouvernance en matière de développement durable au regard des enjeux.

Dans ces perspectives, il a souhaité faire plusieurs observations.

En premier lieu, les efforts de la France en matière de développement durable et, plus particulièrement de lutte contre le changement climatique obéissent à une logique transversale que ne reflètent pas les crédits de la mission « écologie et développement durable » qui recouvrent strictement le périmètre d'intervention du Ministère de l'écologie et du développement durable. En outre, les crédits consacrés à l'action internationale du Ministère sont limités dans la mesure où l'essentiel des actions est mené par le Ministère des affaires étrangères ou par le Ministère des finances. Toutefois, l'élaboration d'un « Document de politique transversale » (DPT) a été annoncée qui portera sur la politique « climat » et devrait éclairer la représentation nationale sur les efforts engagés dans ce domaine, qui ont été évalués à 2 milliards d'euros en 2006, par la Mission interministérielle sur l'effet de serre (MIES).

S'agissant des crédits prévus pour 2007, le Rapporteur a ajouté que le projet de budget progresse de 2,5% - hors ressources financières résultant du « fonds Barnier » et des taxes affectées - ce qui, dans un contexte budgétaire exigeant, n'est pas négligeable. Le Ministère bénéficiera, par ailleurs, d'une création nette de 40 emplois mais reste fragilisé par l'absence d'un corps spécialisé et, son corollaire, le recours à des personnels d'autres ministères, mis à disposition. Enfin, les moyens de la MIES s'établiront à 830.000 euros contre 635.000 euros en 2006, ce qui représente une progression significative que le Rapporteur avait appelé de ses vœux, l'année dernière, en présentant un amendement en ce sens.

En second lieu, le dispositif, mis en place par le protocole de Kyoto, est désormais une réalité. Les mécanismes de flexibilité que sont le système d'échanges de quotas d'émissions, la mise en œuvre conjointe (MOC) et le mécanisme de développement propre (MDP) fonctionnent de manière satisfaisante, même si certains aménagements s'avèrent nécessaires. Il apparaît notamment nécessaire d'encourager une meilleure répartition géographique des projets « MDP », actuellement concentrés au Brésil, en Inde et en Chine, tandis que l'Afrique sub-saharienne est quasiment absente du dispositif. En outre, le mini-krach qu'a connu le marché européen du carbone en cours d'année a démontré la nécessité de ne pas procéder à des allocations trop généreuses de quotas aux entreprises, ce qui devrait être pris en compte dans la deuxième « génération » de plans nationaux d'affectation des quotas (PNAQ II). Un renforcement des efforts domestiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre est, par ailleurs, indispensable à l'heure où les premiers relevés d'émissions témoignent de la difficulté de certains Etats à atteindre les objectifs que leur assigne le protocole de Kyoto. Enfin, la participation du plus grand nombre d'Etats à cet effort est nécessaire, notamment, celle des Etats-Unis, premier émetteur mondial de CO₂. Les initiatives prises par certains Etats, comme la Californie, ou par certaines collectivités montrent que la lutte contre le réchauffement climatique constitue une préoccupation importante pour une grande majorité de la population même si elle n'est pas, à ce jour, relayée par les autorités fédérales.

En troisième lieu, la promotion du développement durable constitue un effet de levier puissant pour la coopération internationale. A titre d'exemple, deux tiers des fonds alloués au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) seront consacrés, au cours de la période 2006-2010, à la préservation de la biodiversité ainsi qu'à la lutte contre les dérèglements climatiques. La France contribue à l'aide multilatérale dans ces domaines tout en mettant en œuvre ses propres actions, au plan bilatéral, grâce au Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et à l'Agence française de développement (AFD). Notre pays dispose, en effet, d'un savoir faire non seulement technique mais également industriel et institutionnel qu'il importe de valoriser. Une étude est d'ailleurs en cours dont les résultats devraient permettre de présenter une offre structurée dans ce domaine, aux pays émergents.

En quatrième lieu, la gouvernance internationale de l'environnement doit être renforcée, ce que s'attache à promouvoir le projet, soutenu activement par la France, de création d'une organisation des Nations Unies pour l'environnement (ONUEN). Malgré certaines réticences, exprimées notamment par les Etats-Unis, cette initiative bénéficie du soutien de l'Union européenne.

En cinquième lieu, la promotion du développement durable constitue également une priorité au niveau européen, comme en témoigne la nouvelle stratégie européenne du développement durable (SEDD) qui a été adoptée par le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006.

Enfin, si les efforts engagés au plan national sont importants, ils souffrent d'un défaut de coordination entre les différentes instances en charge du développement durable que sont le Ministère de l'écologie et du développement durable, le Comité interministériel pour le développement durable (CIDD), la Délégué interministériel au développement durable et le Conseil national du développement durable (CNDD). Au niveau international, la présence de la France est paradoxalement insuffisante, malgré l'instauration d'un poste

d'Ambassadeur itinérant délégué à l'environnement et le rôle actif joué par la Mission interministérielle sur l'effet de serre (MIES).

Le Rapporteur a conclu que, si la France manifeste une réelle ambition en matière de promotion du développement durable, les moyens mobilisés ne sont pas toujours à la hauteur des déclarations. L'action de notre pays souffre d'une absence d'approche transversale dans ce domaine ce qui nuit à l'efficacité des efforts engagés. La perspective de la prochaine présidence française doit constituer l'occasion de remédier à ces lacunes dans les meilleurs délais afin que notre pays puisse jouer un rôle non seulement actif mais également effectif en faveur d'une meilleure prise en compte des priorités du développement durable dans la conduite des politiques publiques.

Sous réserve de ces observations, le Rapporteur a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « écologie et développement durable ».

Conformément aux conclusions du Rapporteur pour avis, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du Développement durable pour 2007.*

*

Accord avec la Norvège et le Royaume-Uni relatif à la propriété commune d'un système de sauvetage sous-marin

La Commission a examiné, sur le rapport de M. François Loncle, suppléant M. Jean-Pierre Kucheida, empêché, le **projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Norvège et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la propriété commune d'un système de sauvetage sous-marin (n° 3196).**

M. François Loncle, Rapporteur suppléant, a tout d'abord indiqué que le présent projet de loi avait pour objet d'autoriser l'approbation d'un accord entre la France, la Norvège et le Royaume-Uni, fait à Bruxelles le 9 décembre 2003, relatif à la propriété commune d'un système de sauvetage sous-marin. Ces trois pays ont décidé de se doter d'un système commun de sauvetage des équipages de sous-marins qui permette en particulier le transfert sous pression des personnels du sous-marin accidenté à la surface et leur traitement médical, notamment la décompression. Ce système doit par ailleurs pouvoir être très rapidement transporté sur les lieux de l'accident, éventuellement par avion, et embarqué sur un navire porteur, civil affrété ou militaire, disponible sur zone.

Même s'il est fait référence à l'OTAN, puisque ce système est dénommé « projet en coopération NSRS » pour « NATO Submarine Rescue System », en réalité il est propre aux trois Etats Parties. Simplement, le groupe de travail initial qui a servi de cadre à la définition des besoins et à la préparation du projet NSRS était un groupe de travail OTAN et plusieurs pays membres de l'Alliance ont participé aux prémices de ce projet : les Etats-Unis, la France, l'Italie, la Norvège, le Royaume-Uni et la Turquie. *In fine*, ne sont restés que la France, la Norvège et le Royaume-Uni, la Turquie ayant abandonné pour des raisons économiques et les Etats-Unis et l'Italie ayant souhaité disposer de leur propre système. Par ailleurs, aucun accord n'ayant été trouvé sur un nouveau nom de baptême et la Norvège souhaitant conserver un lien avec l'OTAN, le projet a gardé l'appellation de NSRS, l'autorisation d'utiliser le label OTAN ayant été accordée sous certaines conditions.

Cette coopération tripartite concerne les phases de conception, de réalisation et de soutien en service – ce sont toutes les opérations visant à rendre et à maintenir le matériel opérationnel- du système de sauvetage sous-marin. A la demande expresse de nos partenaires, le présent accord se limite aux aspects liés expressément à la propriété commune des équipements NSRS. Les autres aspects de cette coopération tels que le financement ou les relations avec les contractants font l'objet de notes diplomatiques séparées. Ainsi, un mémorandum d'entente couvrant les phases de conception, de fabrication et de soutien en service du projet, pour une durée totale de vingt-neuf ans, a été signé par les Parties le 6 juin 2003.

Le 28 mai 2004, la maîtrise d'œuvre a été confiée à Rolls Royce pour la conception, la réalisation, la mise en œuvre et le soutien en service du NSRS sur une durée de sept ans après son admission au service actif. Ce contrat de maîtrise d'œuvre est chiffré à 47 millions de livres soit environ 70 millions d'euros. Le coût total du programme avoisine 167 millions d'euros. La mise en service opérationnel est prévue pour mi-2007. Le NSRS sera basé à Faslane au Royaume-Uni dans la base navale de Clyde où stationnent les sous-marins de la Royal Navy.

En conclusion et après avoir indiqué que les aspects techniques de ce projet faisaient l'objet d'un ample développement dans le rapport, M. François Loncle a recommandé l'adoption du présent projet de loi.

Conformément aux conclusions du Rapporteur suppléant, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3196).

*

Projet de loi de finances pour 2007 - mission « Médias »

À l'issue de l'audition de M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication (*voir le compte rendu analytique officiel de la commission élargie du 2 novembre 2006 à 9 h 30*), la commission des affaires étrangères a examiné pour avis, sur le rapport de M. François Rochebloine, les crédits de la mission « Médias » pour 2007.

Conformément aux conclusions du Rapporteur pour avis, la Commission a donné *un avis favorable* à l'adoption des crédits pour 2007 de la mission « Médias ».

Informations relatives à la Commission

Le Mardi 31 octobre 2006, M. Axel Poniatowski a été nommé rapporteur sur le projet de loi (n° 3387) autorisant la ratification de la convention internationale contre le dopage dans le sport.

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 31 octobre 2006***Présidence de M. Guy Teissier, président***Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » : « liens entre la Nation et son armée » (avis)**

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Claude Viollet**, les crédits pour 2007 de la Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » : « liens entre la nation et son armée ».

M. Jean-Claude Viollet, rapporteur pour avis, a souligné combien la suspension du service national depuis 1997 continuait à susciter des inquiétudes pour le maintien à long terme d'un lien étroit entre l'armée de la République et la nation. La bonne opinion qu'ont les Français de leurs armées atteint un niveau inégalé, toutefois, ces résultats ne sauraient sans danger être considérés comme définitivement acquis. De ce point de vue, la mise en œuvre de la LOLF constitue un véritable progrès avec la création d'un programme « liens entre la nation et son armée ». Les montants de crédits concernés restent très modestes au regard des masses du budget de la défense, mais ils ne doivent pas pour autant être négligés. Même si le coût d'opérations de rénovations des locaux de stockage des archives, par exemple, peut paraître limité celle-ci est souvent indispensable et urgente sous peine de dommages irréversibles et inacceptables.

Il a indiqué qu'en 2007, les crédits du programme 167 baissent globalement de 6,6 % en autorisations d'engagement et de 3 % en crédits de paiement. Il convient toutefois d'aborder ces comparaisons avec une grande prudence en raison des mouvements et transferts intervenus entre la loi de finances pour 2006 et le projet de loi de finances pour 2007, le principal d'entre eux étant constitué par le transfert à l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) de sa masse salariale, ce qui en fait désormais un établissement public à part entière.

La deuxième observation générale porte sur le périmètre retenu, certains choix dans la délimitation du programme pouvant apparaître peu pertinents dans la mesure où ils ne permettent pas de disposer d'une vision exhaustive de l'ensemble des moyens mis au service de certaines politiques. C'est particulièrement le cas quand les crédits sont répartis entre des missions et programmes différents. Ainsi, l'action 3 « promotion et valorisation du patrimoine culturel » ne retrace qu'une partie des dépenses en faveur des musées des armées. La dispersion est particulièrement forte pour les crédits relatifs à la communication. La délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOd) et l'ECPAD bénéficient d'un peu moins de la moitié des moyens budgétaires et humains consacrés à cette fonction, le reste étant dévolu aux services d'information et de relations publiques des armées (SIRPA).

S'agissant de l'action communication, le passage au statut d'établissement public administratif de l'ECPAD a entraîné de grandes transformations. Cet établissement doit faire face à de nombreux défis, notamment en matière de sauvegarde et de numérisation des fonds. Le site Internet devrait permettre la consultation des fonds numérisés et la commande de documents à la fin de 2006. L'ECPAD cherche également à enrichir le fonds d'archives par une politique de collecte, qui s'appuie pour l'essentiel sur l'appel aux bonnes volontés des donateurs. Compte tenu de la valorisation actuelle des documents photographiques anciens sur le marché de l'art, il ne serait pas inutile de réfléchir à une dotation permettant certaines acquisitions, afin d'éviter qu'une partie du patrimoine national soit dispersée à l'étranger. S'agissant du plan de sauvegarde, au total 20 000 bobines devraient être transférées à la fin de 2006 dans un local de stockage réfrigéré, en cours de construction. Du point de vue des ressources humaines, la principale priorité reste de doter le pôle archive des moyens nécessaires, ce qui supposerait d'augmenter le nombre de chargés d'études documentaires.

En ce qui concerne la DICOd, l'indicateur de performance est purement financier, puisqu'il compare le coût de fabrication des revues aux recettes qu'elles engendrent, et ne permet donc pas d'évaluer la qualité de la dépense. Or, en matière de communication, celle-ci s'exprime assez largement par l'image des armées, qui est

exceptionnellement élevée selon le traditionnel baromètre « Les Français et la défense », avec 87 % de bonnes opinions pour l'institution militaire en 2006. La réflexion sur la création de nouveaux indicateurs de performance doit donc se poursuivre.

S'agissant du patrimoine et de la mémoire, les infrastructures du service historique de la défense (SHD) doivent être remises à niveau, notamment pour faire face à l'engorgement et pour assurer des conditions de conservation conformes aux normes, ce qui n'est actuellement pas le cas, certains bâtiments présentant des risques très importants, dont celui d'incendie.

Trois grands projets sont envisagés dans ce domaine d'ici à 2010. Le premier porte sur l'aménagement d'espaces de stockage au Fort-Neuf de Vincennes en 2008 (9 millions d'euros), mais il ne résoudra toutefois pas le problème de l'insuffisance d'espace. Le deuxième projet concerne l'aménagement d'un lieu de stockage à Toulon (4 millions d'euros en 2008-2009). Enfin, un considérable travail de remise aux normes est nécessaire pour le centre de Châtelleraut (10 à 12 millions d'euros). Un effort significatif doit donc être réalisé ; il pourrait être accompagné d'une réflexion sur une réduction du nombre des implantations du SHD, certaines d'entre elles n'accueillant d'ailleurs plus de dépôts nouveaux. En ce qui concerne plus précisément les archives photographiques, une meilleure coordination doit être recherchée avec l'ECPAD, dont l'augmentation de la capacité de conservation devrait à terme pouvoir aussi bénéficier à une partie des archives du SHD.

Le rapporteur a ensuite abordé la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD), qui est de loin la plus importante des quatre actions du programme 167, avec 162 millions d'euros de crédits de paiement demandés en 2007 (60 % du total). En outre elle constitue la politique la plus connue du programme et fait l'objet de critiques récurrentes sur son efficacité et son utilité.

Si une journée ne permet qu'une simple sensibilisation, disposer ainsi de l'ensemble d'une classe d'âge n'est pas négligeable. Lors de la JAPD, les jeunes reçoivent un enseignement autour de trois thèmes. Les deux premiers concernent les droits et devoirs du citoyen, d'une part, la connaissance de l'organisation et des métiers de la défense, d'autre part. S'y ajoute depuis le premier semestre 2004 une initiation aux gestes de premier secours, généralisée en 2005. Ce module, d'une durée de 75 minutes, est sous-traité à la Croix-rouge française. Le comité scientifique de l'observatoire national du secourisme devrait donner son accord à la reconnaissance du module secourisme comme propédeutique au programme de formation à l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS), afin de donner aux jeunes davantage envie de poursuivre cet enseignement.

Pour les armées, la JAPD est une occasion exceptionnelle de mieux se faire connaître. Au premier semestre de 2006, 30,3 % des jeunes se déclarent intéressés par un contact avec une ou plusieurs armées, contre 28,6 % en 2005, ce qui ne préjuge pas pour autant de démarches d'engagement ou de demandes effectives de renseignement complémentaire. De fait, il n'existe pas d'instrument de mesure précis du lien entre la JAPD et le recrutement. Les armées doivent pourtant prendre davantage conscience de l'importance des messages qu'elles peuvent adresser aux jeunes à l'occasion de cette journée, dont on peut penser qu'ils peuvent avoir au moins autant d'effet que certaines campagnes de communication. Par ailleurs, l'attractivité de la JAPD doit continuer à être améliorée, même si l'indicateur mesurant le taux de satisfaction de l'« usager », témoigne de bons résultats en la matière, avec près de 90 % de satisfaits au cours du deuxième trimestre 2006. Ce niveau élevé révèle les effets de l'effort de « déscolarisation » des interventions. L'introduction des questions de défense européenne devrait confirmer cette tendance. Malheureusement, les visites d'installations ou la découverte de matériels militaires, très prisées, ne sont pas toujours possibles.

Sans être prioritaire, le « rôle social » de la JAPD a pris de l'ampleur, notamment au travers de la détection de l'illettrisme et des difficultés sociales des jeunes. Depuis le 1^{er} septembre 2005, une nouvelle procédure d'orientation est destinée à permettre au personnel d'encadrement de la direction du service national de se consacrer davantage aux jeunes sortis du système scolaire. Le rôle de filtre de la JAPD a par ailleurs été accru, avec la mission qui lui a été confiée de détecter les jeunes susceptibles d'être volontaires pour l'insertion dans le cadre du dispositif « Défense – deuxième chance ». Il semble toutefois que l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) s'appuie désormais davantage pour son recrutement sur le réseau des missions d'insertion et des maisons de l'emploi que sur la JAPD. Si « Défense – deuxième chance » peut combler un manque en matière pédagogique et de formations adaptées, on peut toutefois s'inquiéter d'une mise en œuvre extrêmement rapide et qui ne se fait pas parfois sans difficultés matérielles et de personnels. La pérennité du dispositif passe désormais par l'inscription de ressources certaines et adaptées aux objectifs très ambitieux. Elle suppose aussi qu'une véritable dimension interministérielle soit donnée à une démarche qui, à ce jour, n'associe que deux ministères.

Le coût moyen hors pension par participant à la JAPD, après avoir diminué de 2001 à 2003, augmente de nouveau depuis lors. Pour 2006 et 2007, il a été évalué à 145 euros. L'effort d'économie devra se poursuivre pour tenir cet objectif. Parmi les pistes de rationalisation figure la modernisation du système des tests (MOPATE), avec la substitution d'un support électronique au support papier actuel, dont l'expérimentation aura lieu en 2007. Ce système devrait faciliter la correction des tests et permettre au personnel d'encadrement de davantage se concentrer sur le travail de suivi des jeunes. Enfin, malgré les difficultés rencontrées jusqu'ici, il faut poursuivre l'étude des alternatives possibles aux modalités actuelles de sous-traitance du module securisme.

Le rapporteur a conclu en soulignant la nécessité d'une double réflexion. Sur l'évaluation de la « qualité » de la dépense, tout d'abord, dans la mesure où les indicateurs de performance du programme relèvent malheureusement davantage d'un souci comptable. Sur la lisibilité des politiques menées, ensuite, la dispersion encore trop grande des moyens entre différents programmes, missions et actions continuant à faire obstacle à la mise en place d'une activité suffisamment coordonnée dans certains domaines.

Le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a donné un avis favorable au programme « liens entre la nation et son armée » et émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

*

Mission « Défense » : « équipement des forces (espace, communications, dissuasion) » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean Michel**, les crédits de la Mission « Défense » : « équipement des forces (espace, communications, dissuasion) » pour 2007.

M. Jean-Claude Viollet a présenté le rapport de M. Jean Michel, empêché.

Le poids budgétaire des programmes concernant les communications et la dissuasion reste considérable : celle-ci représente de l'ordre de 20 % des crédits d'équipement, tandis que la part des systèmes liés au C3R (commandement, communication, contrôle et renseignement) s'élève à environ 9 à 10 % de ces mêmes crédits. Aussi bien le spatial militaire que la dissuasion constituent des conditions essentielles de l'autonomie stratégique.

La modernisation d'ensemble de la dissuasion se poursuit ; elle s'étend sur plus d'une quinzaine d'années et devrait doter la nation d'un outil opérationnel jusqu'à l'horizon 2040. La rapidité des évolutions politiques et militaires mondiales ne remet pas pour autant en cause son bien-fondé. D'une part, les arsenaux nucléaires ne semblent pas prêts de disparaître. Bien au contraire, ces armes font l'objet d'une grande convoitise de la part de puissances régionales. Quant aux Etats qui en sont dotés, ils sont tous engagés dans des programmes ou des réflexions visant à conserver cet atout.

Alors que l'exercice 2006 avait constitué un pic dans l'évolution des crédits consacrés à la dissuasion, avec 21,5 % du total des crédits d'équipement, l'année 2007 devrait être caractérisée par un certain allègement de ce poids relatif, qui serait ramenée à 18,7 %. Aucune baisse supplémentaire significative ne serait à entrevoir ensuite d'ici à 2010.

Au total, l'ensemble des opérations et des programmes liés à la force océanique stratégique (FOST) représente un peu moins de la moitié des crédits de paiement consacrés à la dissuasion. La construction du quatrième SNLE-NG semble se dérouler dans de bonnes conditions. En ce qui concerne le M51, jusqu'ici le calendrier technique du programme a été tenu. Le prochain rendez-vous d'importance est constitué par le tir, très prochainement, d'un missile d'essai complet à partir du sol. Deux autres tirs sont prévus, en 2008 et 2009, dont un seul à partir du *Terrible*. L'ensemble des contrats relatifs au développement a déjà été passé, à l'exception de l'adaptation à la tête nucléaire océanique. En ce qui concerne la production, il reste à conclure la deuxième tranche conditionnelle et le contrat pluriannuel de maintien en condition opérationnelle. Le développement d'un nouveau vecteur avec seulement trois tirs d'essais constitue un défi. La modernisation de la FOST s'accompagne d'un considérable programme d'adaptation des infrastructures de l'Ile-Longue au M 51.

Une étape importante du programme de simulation a été franchie avec la livraison par Bull de la nouvelle machine de simulation numérique, à la fin de 2005. S'agissant du programme de laser mégajoule la prochaine

étape principale est constituée par l'introduction de la chambre d'expérience au sein du bâtiment, à la fin de 2006. La première expérience d'ignition et de combustion thermonucléaire est prévue pour 2012.

Abordant les moyens spatiaux, il a souligné que sans eux, il ne peut y avoir d'évaluation indépendante des situations ni possibilité de jouer un rôle de nation cadre dans des interventions extérieures. Les lancements réalisés ou prévus prochainement de nouveaux satellites de communication ou d'observation ne doivent pas faire oublier que ces opérations marquent précisément la conclusion de programmes engagés depuis les années 1990, ce qui a permis de créer un socle de compétences et de lancer de grands projets structurants. De ce fait, la France occupe la première place dans ce secteur en Europe, les quelques 450 millions d'euros qu'elle consacre à l'espace chaque année la plaçant loin devant le Royaume-Uni (environ 200 millions d'euros par an). L'effort financier consenti par la France représente environ la moitié des crédits affectés au secteur spatial militaire en Europe.

L'outil qui en résulte pour nos forces est d'un très bon niveau, et concerne essentiellement deux types de capacités : l'observation et les communications. Dans le premier domaine, la France dispose d'une filière d'excellence en matière de reconnaissance optique, avec le programme Hélios II. Le tir du second satellite reste prévu pour 2009 et la Grèce a rejoint durant l'été 2006 le « club » des partenaires d'Hélios. En ce qui concerne les communications, l'arrivée de Syracuse III a été la bienvenue, les besoins à satisfaire étant urgents. Le lancement du second satellite, Syracuse III-B, a été réalisé le 12 août dernier.

Si la France a donc vu ses capacités significativement améliorées depuis 2004, il n'en reste pas moins que son dispositif spatial continue à présenter des lacunes dans trois domaines : le renseignement d'origine électromagnétique, l'imagerie radar tous temps et l'alerte avancée. Il y est pallié partiellement grâce à une politique active de démonstrateurs technologiques. En matière de renseignement électromagnétique elle s'est traduite par la succession de plusieurs générations de démonstrateurs, le dernier en date étant Elisa, notifié en 2006 et qui porte sur la détection d'émissions radar. Pour l'alerte avancée de départ de missiles balistiques, un démonstrateur devrait être mis en orbite en 2008. En ce qui concerne l'observation radar, une complémentarité est recherchée grâce à des accords d'échanges de capacités avec l'Allemagne et l'Italie.

Au total, en 2007 les crédits consacrés à l'espace, hors BCRD, s'élèvent à 521,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit + 0,9 %) et à 469 millions d'euros en crédits de paiement (- 4,1 %). Il convient tout d'abord de noter que les crédits votés en loi de finances initiales n'ont cessé de diminuer jusqu'en 2004 (- 10,3 % entre 2002 et 2004), avant d'amorcer une reprise en 2005 (+ 16,6 %), poursuivie plus timidement en 2006 (+ 4,2 %). De plus, l'évolution de l'écart entre budgets votés et crédits consommés est préoccupante : il s'élevait à 44,7 millions d'euros en 2002 (soit un taux de consommation des crédits de 90 %) et atteint 95,3 millions d'euros en 2005, le taux de consommation des crédits étant ramené à 79,7 %. Il serait nécessaire que le niveau des crédits soit davantage en accord avec les discours et avec l'intérêt que représente l'espace pour l'ensemble de la défense nationale.

La préparation de l'avenir en matière spatiale passe à l'évidence par la recherche de coopérations aussi étendues que possible, notamment par le biais de l'agence européenne de défense (AED). Toutefois, il est difficile de faire abstraction de la dispersion des efforts et de la réalité des calendriers des programmes en cours, très difficiles à harmoniser à court terme. De plus, les acteurs sont peu nombreux dans le domaine spatial et leur effort de défense est nettement inférieur à celui consenti par la France et le Royaume-Uni. Ces contraintes réelles n'empêchent toutefois pas les réflexions engagées de privilégier autant que possible les partenariats. S'agissant des télécommunications, pour lesquelles les besoins concernent surtout l'amélioration des débits, plusieurs possibilités sont à l'étude : une location de services ou bien une coopération avec l'Italie. Celle-ci porterait, d'une part, sur un satellite militaire commun Sicral 2, pour les communications militaires protégées, et, d'autre part, sur une capacité duale au travers du satellite Athéna proposé par le centre national d'études spatiales (CNES) et l'agence spatiale italienne. En ce qui concerne l'observation spatiale, un objectif d'état-major pour une future capacité d'observation spatiale a été adopté en 2005. Le stade de préparation de ce projet désormais dénommé MUSIS a été ouvert à la coopération et les partenaires d'Hélios y ont répondu favorablement. Le passage au stade de la conception est prévu en 2007, la mise en service opérationnel devant intervenir avant la date prévisible de fin de vie d'Hélios II, c'est-à-dire 2014. Il est nécessaire de privilégier le développement d'une architecture et d'un segment sol communs à l'ensemble des utilisateurs, ce qui suppose l'émergence d'une « Europe de la confiance » dans le domaine très sensible de la programmation des images. Enfin, pour le volet concernant les interceptions électromagnétiques plusieurs études sont en cours et un objectif d'état-major devrait être présenté avant la fin de 2006, pour une mise en service opérationnel en 2013.

Le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a donné un avis favorable au programme « équipement des forces (espace, communications et dissuasion) ».

Mission « Défense » : « soutien de la politique de la défense » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Claude Beaulieu**, les crédits de la Mission « Défense » : « soutien de la politique de la défense », pour 2007.

M. Jean-Claude Beaulieu, rapporteur pour avis, a rappelé que le programme 212 « soutien de la politique de la défense » retrace les fonctions transversales du ministère de la défense et qu'il est placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration.

Les crédits s'élèvent à 3 117 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3 168 millions d'euros de crédits de paiement. La progression des dotations, de 30,80 % en autorisations d'engagement et de 37,27 % en crédits de paiement, par rapport à la loi de finances (LFI) pour 2006, n'est pas significative car de très nombreux reclassements budgétaires et transferts obèrent la possibilité de comparer les deux exercices.

Il a indiqué que l'action « gestion centrale » est importante : elle regroupe des moyens substantiels et rassemble les effectifs du secrétariat général pour l'administration et des organismes qui lui sont rattachés, à l'exception de quelques services spécifiques, soit 3 226 personnes en 2007. Les crédits de cette action inscrits dans la loi de finances pour 2006 s'élevaient à 547 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 537 millions d'euros de crédits de paiement. Ils triplent en projet de loi de finances pour 2007, du fait de changements de périmètre et sont portés à 1 514 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1 487 millions d'euros de crédits de paiement.

Les frais de contentieux et de réparation d'accidents du travail, poste de dépenses lourdement déficitaire en 2003, 2004 et 2005, sont rattachés à l'action « gestion centrale ». En 2005 la consommation des crédits a représenté plus du double de la dotation inscrite en LFI, soit 104,34 millions d'euros. Les dépenses financées concernent, d'une part les frais de contentieux, gérés par la direction des affaires juridiques (DAJ), et d'autre part les accidents du travail, dont la gestion est assurée par le service des pensions des armées (SPA). Ce poste de dépenses demeure particulièrement lourd.

Il a ajouté que « l'action immobilière », qui regroupe, d'une part, les moyens budgétaires du service d'infrastructure de la défense (SID), provenant de la fusion des trois services d'armée réalisée en 2005, d'autre part, des crédits d'infrastructure provenant d'autres services (armée de l'air, équipement) représente à elle seule plus 40 % des crédits du programme avec 1 266 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur 3 117 millions d'euros au total. Toutefois, il convient de souligner que les crédits d'infrastructure inscrits au programme 212 « soutien de la politique de la défense » représentent moins de la moitié des crédits d'infrastructure du ministère. Ainsi 683 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont prévus en 2007 pour les infrastructures de la gendarmerie et environ 300 millions pour chacun des programmes « préparation et emploi des forces » et « équipement des forces ». L'impulsion que peut souhaiter donner le SGA au rapprochement de la programmation et de la gestion des crédits immobiliers suppose l'existence de conventions passées avec les autres responsables de programme (directeur général de la gendarmerie, DGA, CEMA...).

Sept opérations sont aujourd'hui érigées en programme d'infrastructure. Le rapporteur a expliqué qu'il avait souhaité insister cette année sur l'intérêt de la rénovation de l'hôpital d'instruction des armées (HIA) Sainte-Anne à Toulon où il s'est rendu le 26 septembre 2006. Le programme comporte deux volets : la reconstruction de l'hôpital d'instruction des armées Sainte-Anne sur l'emprise de la caserne Grignan, à Toulon, et le regroupement des autres organismes du service de santé de Toulon, dont l'école du personnel paramédical des armées, sur l'emprise Sainte-Anne. Le nouvel HIA ouvrira ses portes aux malades à l'automne 2007. Cet ensemble du site Sainte-Anne doit permettre l'implantation de toutes les activités de la logistique Santé du Service de Santé des Armées à Toulon. Ce regroupement obéit à trois logiques : d'abord une logique de site, ensuite une logique d'enseignement, enfin une logique hospitalière. Le site Sainte-Anne présentera en effet le grand intérêt de rassembler des moyens hospitaliers très performants, des structures de formation, notamment pour les infirmiers et des logements mis à disposition des militaires de passage. Il apparaît donc que l'îlot Sainte-Anne doit être entièrement occupé par les organismes du SSA ayant vocation naturelle à s'y trouver et qu'aucun espace foncier n'y sera disponible à l'achèvement de l'opération Sainte-Anne 2000.

Il a précisé que les cessions immobilières sont en augmentation. Les retours de produits, d'un montant de 27 millions en 2003 et 33 millions en 2004, ont atteint 118 millions d'euros en 2005. Les acquisitions sont peu nombreuses et d'un montant très faible.

L'action SIAG « systèmes d'information, d'administration et de gestion » regroupe une partie des systèmes informatiques du ministère qui sont répartis en trois catégories : les systèmes d'information opérationnels et de commandement (SIOC) qui servent la préparation à l'emploi des forces et la conduite des opérations, l'informatique scientifique et technique (IST) qui comprend l'informatique embarquée et les moyens de simulation technique et d'essais, et les systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG). Les SIAG s'appliquent aux principaux domaines de soutien du ministère de la défense (ressources humaines, finances, immobilier, service national, archives mémoire et culture, juridique, achats publics et maîtrise d'ouvrage, pilotage de l'organisation, santé, information et communication). Chacune de ces trois grandes catégories dépend d'un responsable différent : le chef d'état-major des armées (CEMA), pour les SIOC, le délégué général pour l'armement (DGA) pour l'IST et le secrétaire général pour l'administration (SGA) pour les SIAG. Autrefois indépendantes, ces trois structures informatiques doivent se rapprocher grâce à deux organismes susceptibles de favoriser une rationalisation et une mutualisation des efforts : la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), directement rattachée au ministre, qui a pour mission d'orienter, piloter et rationaliser la politique des SIC du ministère de la défense ; la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI), rattachée à l'EMA, qui est l'opérateur ministériel des réseaux de communication et l'exploitant des systèmes d'information ministériels. Elle assure également un soutien local aux utilisateurs (bureautique et applications ministérielles). La cohérence des systèmes est donc à rechercher entre les intervenants, les SIAG ne constituant qu'un élément de la politique informatique du ministère de la défense, la DGSIC définissant les orientations et la DIRISI étant l'opérateur.

Après avoir rappelé que l'action sociale rassemble l'intégralité des moyens dévolus à la politique sociale du ministère, il a souligné qu'elle est fondamentale, compte tenu des difficultés spécifiques au métier militaire : mobilité géographique, éloignement des familles en cas de mission à la mer ou en OPEX, risques opérationnels. Quatre orientations sont prioritaires. Le soutien social est l'expression de la solidarité à l'égard de personnes en situation difficile. Le soutien à la vie personnelle et familiale doit contribuer à l'amélioration des conditions d'existence des personnels et de leurs familles. Le soutien à la vie professionnelle trouve sa justification dans l'atténuation des contraintes imposées par les obligations professionnelles liées aux métiers de la défense. Enfin les vacances et les loisirs sont un temps libre indispensable au bon exercice de la parentalité et à la performance professionnelle. Les dotations d'action sociale s'élèveront en 2007 à 80,13 millions d'euros en autorisations d'engagement et 78,77 millions d'euros en crédits de paiement. Le poste principal de dépenses est celui de la subvention à l'IGeSA avec 54,92 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Le rapporteur a conclu son exposé en évoquant les modifications de périmètre du programme amorcées dès 2006, avec le transfert des crédits afférents aux infrastructures de la gendarmerie, et encore accentuées par le projet de loi de finances pour 2007. Il connaît actuellement une période de consolidation de son périmètre, étape indispensable et préalable à l'évaluation de sa cohérence et de l'efficacité de sa gestion. A la différence d'autres administrations, les structures du ministère de la défense ne sont pas supervisées par un seul secrétaire général : le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement, sans même évoquer les autres chefs d'état-major et directeurs de service, font entendre leur voix. Avec le programme « soutien de la politique de la défense », le ministère de la défense dispose d'un instrument précieux au service de la rationalisation et de la mutualisation des moyens. Il a invité la commission, compte tenu des contraintes financières, alors que le projet de loi de finances pour 2007 prévoit un budget satisfaisant pour la défense nationale, à donner un avis favorable à son adoption.

M. Philippe Vitel a souhaité savoir quelle utilisation est prévue pour l'actuel hôpital Sainte-Anne, qui vient d'être rénové, sur le site de la caserne Grignan. Y a-t-il des perspectives éventuelles de cession à des collectivités territoriales ?

M. Jean-Claude Beaulieu a indiqué qu'une partie des locaux de l'hôpital Sainte-Anne serait affectée à la formation, notamment celle du personnel paramédical ; le reste de l'emprise devant servir à la construction d'environ 150 studios destinés au logement des militaires. Le projet d'aménagement, cohérent et définitif, ne permet pas une cession à des collectivités locales, notamment en raison de l'intérêt du maintien d'espaces verts dans une enceinte hospitalière.

La commission de la défense nationale a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « soutien de la politique de défense ».

Mission « Défense » : « équipement des forces » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jérôme Rivière**, les crédits de la Mission « Défense » : « équipement des forces », pour 2007.

Rappelant que, pour la deuxième année consécutive, le budget de la Nation est examiné selon les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, **M. Jérôme Rivière, rapporteur pour avis**, a estimé que, cette fois encore, il s'agit d'un exercice particulier puisque le terme de la loi de programmation militaire (LPM) approche et que de très conséquents programmes d'équipement, d'ores et déjà en gestation, ne manqueront pas de tenir toute leur place dans le prochain exercice.

Les crédits de paiement (CP) du programme « équipement des forces » s'élèvent, pour l'exercice 2007 à 10,81 milliards d'euros, représentant 29 % des crédits de paiement inscrits au sein de la mission défense. Pour leur part, les crédits d'autorisation d'engagement (AE) s'élèvent à 10,18 milliards d'euros.

L'effort consenti permet le respect de la loi de programmation militaire, cependant, il ne s'agit là que de l'engagement indispensable au maintien et à la consolidation de notre défense.

En 2006 en Europe, seuls le Royaume-Uni et la Grèce ont consacré plus de 2 % de leur PIB à la défense avec, respectivement, 2,13 % et 2,17 %. Viennent ensuite la France (1,70 %), l'Allemagne (1,05 %) et l'Italie (0,78 %). Pour mémoire, les Etats-Unis consacrent 3,31 % de leur PIB à cet effort.

Le rapporteur a indiqué que, si beaucoup de programmes d'équipement donnent satisfaction, des incertitudes demeurent et qu'il avait donc concentré son examen sur deux thèmes particuliers : le renouvellement de certaines flottilles d'hélicoptères et la question des drones.

Après avoir rappelé qu'il avait, dans son précédent rapport, porté une attention particulière à la question des hélicoptères et, notamment, aux retards contractés par les programmes Tigre et NH 90 ainsi qu'à la rénovation des Cougar et Puma, il a estimé qu'il n'était pas inutile de remettre, cette année encore, l'ouvrage sur le métier tant sont nombreuses les questions pesant sur certains de ces programmes.

Ainsi, la question de la relève, à temps, des hélicoptères de transport Puma et Cougar par une flottille de NH 90 reste posée. Le taux de disponibilité des Puma se passe de commentaires, le chiffre de 55 % se révélant suffisamment parlant. Par ailleurs, les livraisons des Cougar rénovés sont prévues de façon bien tardive. Quant aux incertitudes liées au calendrier de livraison des NH 90, elles ne sont pas de nature à rassurer quant à la mise à disposition de l'armée de terre des moyens qui lui sont nécessaires au bon accomplissement de ses missions.

Lors des travaux de préparation du projet de loi de finances pour 2007, la commande initiale de 34 NH 90 en 2007, entériné lors des travaux d'actualisation de la programmation 2006, a été ramenée à 12 appareils. Les livraisons sont prévues, pour la totalité des appareils, de 2011 à 2017.

Le rapporteur a indiqué que certains de ses interlocuteurs lui avaient donné l'assurance que cette modification de la commande serait sans conséquence sur l'objectif de livraison à l'armée de terre de tous les engins attendus. Il a été avancé qu'il s'agissait d'une question de technique financière, l'enveloppe d'autorisations d'engagement n'étant pas terminée pour ce programme et que, par ailleurs, il était moins onéreux de commander les 34 appareils en deux tranches qu'en une seule.

D'autres interlocuteurs se sont montrés moins enthousiastes devant la perspective de ce report. L'armée de terre n'est guère en situation de voir le remplacement de ses Puma et Cougar différé plus avant. Certes, ses programmes d'armement se révèlent souvent plus aisés à tronçonner que d'autres mais des risques demeurent et ces pratiques peuvent évoquer une période, qu'on espérait révolue, au cours de laquelle certains programmes de la défense servaient de variable d'ajustement budgétaire. Ainsi, il est demandé à l'industriel de décaler des projets de plusieurs centaines de millions d'euros, chiffre non négligeable au regard d'un carnet global de plus de neuf milliards d'euros en 2006. Le risque pour l'armée de terre française est alors de ne plus être un client prioritaire en 2011 pour la société Eurocopter, l'autre risque étant de ne pas voir les crédits nécessaires attribués au cours de la prochaine législature.

S'agissant des drones, il a précisé qu'ayant la capacité de procurer des renseignements sur l'adversaire, ces appareils offrent une information instantanée et que leur coût est, en principe, moindre que celui des avions classiques d'observation.

Sur tous les théâtres d'opération, aucune puissance militaire n'est concevable sans ces engins.

On compte deux grandes familles de drones : les systèmes de drones de renseignement dit UAV (*unmanned aircraft vehicle*) ; et les systèmes de drones de combat ditUCAV (*unmanned combat aircraft vehicle*).

Les drones de renseignement se classent par ailleurs en familles selon des caractéristiques techniques telles l'endurance, l'altitude et le rayon d'action : les micro et mini-drones, pour le renseignement de contact ; les drones tactiques, pour le poste de commandement de composante tactique ; les drones moyenne altitude longue endurance (MALE), de niveau opératif ; et enfin les drones haute altitude longue endurance (HALE), de niveau stratégique.

Le rapporteur a estimé que le marché des drones, estimé à dix milliards de dollars américains en 2010, constituait un enjeu industriel majeur.

Plusieurs industriels français travaillent dans ce domaine mais il semble que les états-majors éprouvent des difficultés à définir précisément leurs besoins opérationnels.

Abordant la question des drones MALE et HALE, il a précisé que la France a renoncé, à ce jour, à développer un programme de drone stratégique haute altitude longue endurance HALE au plan national et s'est concentrée sur les composantes MALE et tactiques. Ce choix a été dicté par une complémentarité jugée suffisante entre les moyens satellitaires existants pour le niveau stratégique et les moyens MALE pour le niveau opératif au regard du coût d'une composante HALE.

Depuis l'arrêt du drone Hunter et dans l'attente de la livraison du système intermédiaire de drone MALE (SIDM), l'armée de l'air française ne dispose plus de drones MALE.

Avec trois ans de retard, le drone SIDM a bien volé au mois de septembre et l'armée de l'air espère sa mise en œuvre opérationnelle en 2007. M. Jérôme Rivière a cependant considéré, qu'après plusieurs années de retard, les capacités de l'industriel à s'exécuter en temps et en heure ne sont pas assurées.

Cette situation se trouve compliquée par les avatars du drone EuroMALE. Cet appareil devrait fonctionner avec une plateforme de fabrication israélienne, fille du SIDM. Cependant, la DGA a préféré s'orienter vers un MALE européen. Dans ces conditions, il y a lieu de s'interroger sur la bonne volonté d'Israël à faire diligence dans la conception du SIDM dans la mesure où il se verrait exclu du projet EUROMALE.

La France se trouve ainsi engagée dans trois programmes de systèmes de drones dont l'un est en retard, l'autre au point mort et le dernier bien imprécis. La question demeure donc bien de déterminer nos besoins dans le domaine des drones et, partant, de savoir exactement ce que nous souhaitons développer et construire.

En ce qui concerne les drones de combat, le projet Neuron constitue le seul projet européen de drone de combat existant à ce jour, et il correspond aux attentes exprimées par le ministère de la défense dans le domaine opérationnel.

En conclusion, le rapporteur pour avis a jugé que les crédits de paiement comme les autorisations d'engagement du projet de loi de finances pour 2007 permettent globalement de respecter les engagements pris lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire.

Il a ensuite souhaité élargir la perspective de son propos sur deux points.

Moderniser les infrastructures et renouveler les matériels dans le même temps coûte cher. Il faudra, au cours de la prochaine loi de programmation militaire, financer de très nombreux programmes, y compris ceux qui auront subi des décalages au cours du présent exercice, tel les NH 90. Ces matériels modernes n'ont un sens que si leur taux de disponibilité est élevé. Depuis 2002, cette disponibilité a fait un bond gigantesque, à la très grande satisfaction des états-majors et, plus généralement, de tous les militaires. Il n'en demeure pas moins que le coût du maintien en condition opérationnelle augmente très rapidement : la sophistication des matériels l'explique, mais aussi la situation vieillissante de certaines plates-formes.

Il est donc indispensable de trouver des pistes d'économies pour garantir les équipements dont nos armées ont besoin afin de remplir leurs contrats opérationnels, dans la perspective d'un effort de défense constant pour le pays.

A travers la coopération européenne, et plus particulièrement avec les britanniques, il est possible d'aller encore plus loin.

Deux pistes peuvent être explorées :

- la France et la Grande-Bretagne n'ont pas besoin de quatre porte-avions. Plutôt que d'en construire trois nouveaux, il serait préférable de n'en faire que deux. Le gouvernement français pourrait négocier avec son homologue britannique l'utilisation à échéance régulière et fixe de l'un de ses deux porte-avions, notamment lors des immobilisations (IPER) du Charles de Gaulle. La permanence à la mer, seul objectif du PA2, serait ainsi garantie, tout en arrimant solidement notre allié britannique à une prise en compte commune de la sécurité européenne ;

- au regard des menaces actuelles, ne serait-il pas envisageable, à terme, de s'entendre avec les Britanniques afin d'économiser un SNLE, chacun partageant la charge d'avoir en permanence un bâtiment en mission ? Sans pour autant mutualiser les matériels eux-mêmes, les deux pays pourraient coordonner l'emploi de leurs capacités. La France pourrait disposer d'un SNLE à quai (il peut lancer ses charges) pendant que les Britanniques seraient en mission garantissant l'invulnérabilité de la dissuasion nucléaire, et vice-versa. Le seul engagement réciproque résiderait dans une coordination parfaite des dates de patrouille. Aujourd'hui, on peut difficilement imaginer qu'un des deux pays se trouve dans l'obligation d'engager une frappe nucléaire massive en riposte à une destruction, sans que l'autre ne le soit aussi. L'indépendance de la France, indispensable en matière de dissuasion nucléaire, ne serait pas touchée, et de vraies économies seraient ainsi réalisées. Cette avancée permettrait également, en s'inscrivant dans la réflexion concernant le partage des tâches sécuritaires existant entre l'OTAN et l'UE, de clarifier la stratégie européenne en la matière.

M. Jérôme Rivière a estimé que c'est en explorant de telles propositions, en les soumettant à une discussion argumentée, que l'Europe de la défense peut apparaître comme une voie d'avenir pour aller au-delà de programmes réalisés plus ou moins en commun, et non exempts de réticences ou de frilosité.

Le président Guy Teissier a souhaité obtenir des précisions sur les raisons des retards enregistrés par les différents programmes de drone.

M. Jérôme Rivière a répondu que le ministère de la défense a perçu le programme EuroMale comme une occasion unique de mettre en place un standard de drone Male au niveau européen, alors que parallèlement, chaque industriel s'efforçait d'imposer son propre standard. EuroMale n'a pas permis de fédérer les pays européens, sans doute en raison de la plateforme israélienne sur laquelle il devait être fondé. Le projet basé sur la plateforme Barracuda pourrait devenir le standard européen retenu, mais il repose sur l'acquisition de compétences par le biais du programme SIDM, qui lui-même dépend de l'industriel israélien IAI. Dans le même temps, se pose la question du programme AGS, pour lequel des engagements financiers doivent être pris d'ici la fin de 2006 ; or ces derniers pourraient obérer les capacités d'investissement dans un programme de drone Male européen. Alors que des choix doivent être réalisés sur ces différents points, l'indécision reste perceptible tant à la DGA qu'au sein des états-majors des armées et parmi les industriels.

M. Charles Cova a relevé que les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins français en service ont une durée de vie de vingt-cinq à trente années ; par ailleurs, l'Europe de la défense est loin d'être réalisée. Lorsque ce sera le cas, il pourrait être envisagé de coopérer en matière de dissuasion nucléaire, ou de partager des porte-avions, mais c'est encore loin d'être d'actualité.

M. Antoine Carré a observé que le vote de la commission portait sur le budget, et non sur les orientations et perspectives que le rapporteur évoquait.

La commission de la défense a alors donné un avis favorable au programme « équipement des forces ».

Mission « Défense » : « préparation et emploi des forces » (avis).

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Antoine Carré**, les crédits de la Mission « Défense » : « préparation et emploi des forces », pour 2007.

M. Antoine Carré, rapporteur pour avis, a considéré que, pour la cinquième année consécutive, les crédits du projet de loi de finances s'inscrivent dans le respect des objectifs de la loi de programmation militaire (LPM). Cette fois encore, cet effort mérite d'être salué. En effet, le terme de la LPM approche et, déjà, se profilent les perspectives de la prochaine loi de programmation. Il a relevé que la vigilance demeurerait de mise pour s'assurer que les armées françaises disposent et disposeront de tous les moyens nécessaires.

Le programme 178 « préparation et emploi des forces » occupe une position centrale au sein de la Mission « Défense ». Placé sous la responsabilité du chef d'état-major des armées, il représente cette année 57 % des crédits de paiement de l'ensemble de cette mission et près des deux tiers des ressources humaines. Avec 20,8 milliards d'euros de crédits d'engagement et 21 milliards de crédits de paiement, il connaît une stabilité satisfaisante.

Accompagnant la mise en œuvre de la LOLF, la réforme de l'architecture du commandement militaire, telle qu'elle résulte de l'application des dispositions du décret n° 2005-250 du 21 mai 2005, fixant les attributions des chefs d'état-major, a produit tous ses effets au cours de l'année 2006.

Dans ce nouveau contexte, le chef d'état-major des armées (CEMA) est responsable de la préparation et de l'emploi des forces, de la cohérence capacitaire des opérations d'armement et des relations internationales militaires. Il est également responsable, en liaison avec le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration, de l'élaboration des travaux de planification et de programmation. Il a autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

Par ailleurs, la nouvelle structure tend à renforcer les rôles respectifs du délégué général pour l'armement (DGA) et du secrétaire général pour l'administration (SGA). A cet égard, il faut rappeler que, si le CEMA est responsable du programme 178 « préparation et emploi des forces », le DGA est responsable du programme 146 « équipement des forces » et le SGA du programme 212 « soutien de la politique de défense ».

Le rapporteur a indiqué que, comme l'année passée, son avis n'examinerait pas les crédits consacrés à chacune des armées mais porterait sur l'action « planification des moyens et conduite des actions », sur la couverture des surcoûts liés aux opérations extérieures et intérieures et enfin, sur les crédits consacrés à l'action « soutien interarmées » qui concerne notamment les services de santé des armées et le service des essences des armées.

Le montant total des autorisations d'engagement pour ces quatre actions représente 11,5 % de l'ensemble des autorisations d'engagement attribuées au programme 178 par le projet de loi de finances pour 2007.

L'examen des crédits de la première action permet de retracer l'activité de l'état-major des armées dans le domaine du commandement interarmées et interallié. Le rapporteur a souligné la place éminente qu'occupe la France tant sur le plan européen, par sa participation à la constitution de l'état-major européen de niveau stratégique en cas de décision d'intervention de l'Union Européenne, que par sa participation à la Nato response force (NRF).

La défense est un acteur essentiel du rang et de l'influence de la France dans le monde. Engagé actuellement dans près de 26 opérations extérieures, notre pays dirige la force internationale d'assistance à la sécurité (Fias) déployée à Kaboul depuis le 6 août 2006 et la force des Nations unies au Liban (FINUL). Elle assure encore des responsabilités directes dans la direction de la force constituée par l'Union européenne (Eufor) afin d'aider à la sécurisation des élections en République démocratique du Congo. Ces engagements s'ajoutent à ceux qui continuent de garantir la stabilité dans les Balkans (Bosnie, Kosovo) et de soutenir la force des Nations unies (Onuci) en Côte d'Ivoire dans sa mission de paix.

Cette présence internationale se traduisait, à la mi-septembre 2006, par l'engagement en opérations de près de 14 500 militaires français, auxquels s'ajoutent les personnels affectés au sein des forces de souveraineté dans les DOM-TOM (16 700), ainsi que des forces de présence (5 400), déployées de façon permanente en vertu d'accords de coopération et de défense conclus avec un certain nombre d'Etats, notamment en Afrique.

De leur côté, la Direction du renseignement militaire et ses organismes subordonnés demeurent impliqués dans la conduite des opérations. Les prévisions pour 2007 sont bonnes puisque leur taux de capacité de réaction est évalué à 75 % et le taux de satisfaction de la demande de renseignement à 85 %.

Pour sa part, l'action « surcoûts liés aux opérations extérieures » connaît une nette augmentation de sa dotation : 100 millions d'euros en 2005, 175 en 2006 et 375 prévus pour 2007. M. Antoine Carré a indiqué que

le montant des surcoûts liés aux opérations extérieures s'élevait à 605 millions d'euros en 2004, 532 en 2005, et 575 millions d'euros en 2006. Ce dernier montant n'inclut pas l'actuel déploiement complémentaire au Liban dont le coût peut être estimé à 120 millions d'euros répartis en 50 millions pour l'opération baliste et 70 millions pour l'engagement dans le cadre de la FINUL.

Les surcoûts liés aux opérations intérieures ne doivent pas être oubliés. En effet, ils font l'objet de l'action 7 au sein du programme 178 même si, cette année comme l'année dernière, aucun crédit ne figure à ce titre dans le projet de loi de finances. Le ministère de la défense étudie la possibilité de construire des éléments de prévision budgétaire à partir de l'analyse des risques et des menaces ainsi que des dépenses des années précédentes.

Les surcoûts concernés sont estimés à 25 millions d'euros annuels. Ainsi, au seul titre du plan Vigipirate, nos soldats sont impliqués dans deux dispositifs spécifiques qui complètent l'action de prévention de la gendarmerie : une posture permanente de sûreté qui vise notamment le contrôle de l'espace aérien et la surveillance des approches maritimes du territoire national, DOM-TOM compris. Près de 350 militaires de l'armée de l'air et de la marine participent en continu à ces opérations. Par ailleurs, un dispositif terrestre de renfort de la sécurité des points sensibles par l'exécution de patrouilles mobilise en permanence plus d'un millier de soldats des trois armées.

L'action « logistique interarmées » recouvre les activités du service de santé des armées (SSA) et du service des essences des armées (SEA). Elle est dotée de 1 142 millions d'euros d'autorisation d'engagement, ce qui représente 5,5 % de l'ensemble des autorisations d'engagement du programme 178 contre 5,33 % en 2006.

Le rapporteur a estimé que ces deux entités, très présentes sur toutes les OPEX, sont essentielles pour les armées. La participation du service de santé à la médecine civile ainsi qu'à la plupart des plans d'urgence sanitaire de l'Etat, ou au secours des populations civiles victimes de catastrophe dans le monde entier est remarquable.

La situation des effectifs du SSA évolue de façon très positive, alors que ce service a été particulièrement marqué par la professionnalisation et a connu de sérieuses difficultés pour conserver un nombre de médecins d'active et de personnels civils suffisant. Deux réformes ont permis d'améliorer la situation des médecins : la bonification des carrières et la réforme des études. Grâce à cette dernière, les étudiants qui viendront combler les carences sont déjà au travail et le déficit de médecins sera comblé en 2010.

Pour les personnels civils, la vacance était de 6 % au 1^{er} juin 2006 et devrait être ramenée à 4,4 % au terme des recrutements prévus à la fin de cette année. Pour ce qui regarde les militaires infirmiers techniciens des hôpitaux des armées (MITHA), 400 postes ont été créés permettant d'atteindre le taux de 86 % des effectifs souhaités.

Enfin, le SSA s'inquiétait des modalités de son entrée dans le dispositif de la tarification à l'activité au titre de sa participation au service hospitalier civil. Il avait, en effet besoin d'un délai supplémentaire pour s'adapter à ce nouveau système de comptabilité et de tarification. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui règle la question.

Le service des essences des armées assume l'ensemble de la logistique pétrolière pour les armées, à l'exception de la marine qui pourvoit elle-même à ses propres besoins. Il exerce aussi un rôle d'expertise dans le domaine des produits pétroliers.

Les autorisations d'engagement du SEA au titre du projet de loi de finances pour 2007 s'élèvent à 146 millions d'euros contre 154 en loi de finances pour 2006. Les crédits de paiement s'élèvent à 144 millions d'euros alors qu'ils atteignaient 155 millions d'euros en 2006. Cette baisse provient de reports de crédits de l'année 2005 vers l'année 2006 qui ne se retrouve donc pas dans les crédits prévus pour 2007.

Le rapporteur a conclu son exposé en considérant, qu'une fois encore, le ministère de la défense bénéficie d'une dotation satisfaisante et que le projet de loi de finances pour 2007 constitue un bon budget.

La commission a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « préparation et emploi des forces ».

La commission de la défense a alors donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mission « Défense »

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mardi 31 octobre 2006***Présidence de M. Tony Dreyfus,**puis de M. François Scellier, doyens 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 *Développement et régulation économiques* et les articles 44, 45, 46 et 47 rattachés (**M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial**).

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a indiqué que la mission Développement et régulation économiques est composée de quatre programmes : Développement des entreprises, Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel, Régulation et sécurisation des échanges de biens et services et Passifs financiers miniers. La mission participe pleinement à l'effort global de rigueur budgétaire de l'État. Les crédits sont quasiment stables, en très léger recul. Les autorisations d'engagement demandées s'établissent à 3,95 milliards d'euros, contre 3,99 milliards en 2006 et les crédits de paiement s'élèvent à 3,94 milliards d'euros contre 3,95 milliards d'euros en 2006.

Le programme Développement des entreprises a pour finalité de créer un environnement favorable au développement des entreprises et à leur compétitivité. Il concerne à la fois les politiques de soutien aux PME, au commerce et à l'artisanat, à l'industrie, aux postes et télécommunications et au commerce extérieur. S'agissant du ministère des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, les crédits du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) augmentent de 1,5 millions d'euros. Le FISAC a poursuivi le rattrapage du traitement des dossiers en retard, et des délais normaux d'instruction ont pu être retrouvés à la fin du premier semestre 2006.

Le dossier de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) n'est pas clos. La hausse de cette taxe prévue dans la loi de finances pour 2004 a été atténuée lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2005, par un amendement de la commission des Finances. Une réforme profonde demeure toutefois indispensable. Le Rapporteur spécial demandera au ministre des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales de mettre en place un groupe de travail sur ce sujet.

S'agissant des garanties de prêts, les crédits d'Oséo-Sofaris sont maintenus à hauteur de 120 millions d'euros. En 2005, les concours garantis par Oséo atteignent 4,55 milliards d'euros. Par ailleurs, Oséo-Sofaris-régions gère des fonds régionaux de garantie pour le compte de toutes les régions. Cela peut comporter le risque d'un effacement de l'action de l'État au profit des régions.

En ce qui concerne le budget du commerce extérieur, la diminution des crédits s'explique par la baisse de la subvention à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII). Les parlementaires avaient déjà décidé de réduire le montant des crédits de l'Agence lors de l'examen de la loi de finances pour 2006. Le nouveau président de l'AFII a proposé un budget dans lequel les dépenses de communication sont revues à la baisse. L'agence entreprendra des actions plus ciblées.

Il faut saluer l'initiative « Cap Export » de la ministre déléguée au Commerce extérieur. Cette initiative attribue des moyens d'intervention exceptionnels aux missions économiques de cinq pays pilotes : les États-Unis, le Japon, la Chine, l'Inde et la Russie, afin d'intensifier localement les actions de promotion collective à fort effet de levier. L'effort de réduction des effectifs et des dépenses de fonctionnement du réseau économique à l'étranger est également positif.

L'essentiel de la politique en faveur des entreprises ne réside pas tant dans les crédits du programme, mais dans les 96 dépenses fiscales qu'il recense, pour près de 10 milliards d'euros. Il faudrait enfin que l'on s'attaque à leur simplification et à l'évaluation du coût et de l'impact économique de chacune d'entre elles.

Le programme Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel regroupe les crédits des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Le principal fait marquant est la transformation de la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR)

en autorité indépendante : l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), créée par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

Le programme Régulation et sécurisation des échanges de biens et services implique deux grandes directions : la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la direction générale des douanes et des droits indirects. Il comprend également trois autorités administratives indépendantes : le Conseil de la concurrence, la commission de régulation de l'énergie et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. Les deux directions poursuivent leur effort de rapprochement et de réduction des effectifs. Le budget du Conseil de la concurrence passe de 11,4 millions d'euros à 12,4 millions d'euros. Il s'agit là de la poursuite d'un rattrapage nécessaire. En effet, le budget du Conseil n'a pas augmenté pendant plusieurs années, alors qu'il a besoin de renforcer sa capacité de réaction face à des entreprises qui font appel à un grand nombre d'avocats.

Le débat sur l'organisation de l'application du droit de la concurrence en France doit être ouvert. La plupart des pays européens ont unifié leurs structures, alors qu'en France l'instruction, menée par le Conseil de la concurrence, reste séparée de l'enquête, conduite par la DGCCRF, et le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie y est toujours compétent pour les décisions en matière de concentrations.

Enfin, le programme Passifs financiers miniers prend en charge les conséquences de l'arrêt de l'exploitation minière en France. L'agence pour la prévention et la sécurité des risques miniers (APSRM) est supprimée, conformément à la proposition qu'avait faite le Rapporteur spécial lors de l'examen du budget pour 2006. Ses missions d'archivage seront reprises par le bureau de recherche géologique et minière (BRGM). Sa liquidation fait l'objet de l'article 47, rattaché.

En définitive, ce budget vise bien à l'efficacité de la dépense publique.

M. Denis Merville a souligné que les retards du FISAC devront être comblés et s'est félicité de ce que la réflexion sur la TACA se prolonge. Quel bilan a été tiré des expérimentations, en cours dans certaines régions, de rapprochement des DRIRE et des DIREN ? Des retards sont-ils à prévoir pour la mise en œuvre des programmes de protection des risques technologiques ? Enfin, les objectifs de la France en matière de valorisation des énergies renouvelables seront-ils tenus et les moyens donnés à l'ADEME seront-ils à la hauteur de ces objectifs ?

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a indiqué qu'aucun bilan du rapprochement entre les DRIRE et les DIREN ne lui a été communiqué. Il considère, à titre personnel, que la rationalisation des services déconcentrés de l'État est un objectif important.

Si la nécessité de contrôle en matière industrielle demeure un impératif, rien ne s'oppose au rapprochement fonctionnel des services. Des renseignements vont être demandés au ministre sur la question des retards des programmes de protection des risques technologiques. Les crédits de l'ADEME sont partagés entre les missions Recherche et enseignement supérieur et Développement et régulation économiques. S'agissant de cette dernière mission, 32,6 millions d'euros sont prévus en 2007 en crédits de paiement contre 33,2 millions d'euros en 2006.

M. Édouard Leveau a fait part des difficultés d'une entreprise de sa circonscription qui cherche à embaucher 300 personnes dans une nouvelle usine, mais qui en est empêchée en raison de difficultés administratives. En effet, des retards dans la mise à jour de la carte des inondations empêche la délivrance de l'autorisation de construction de l'usine.

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a admis que le développement de la prévention des risques s'est accompagné d'un alourdissement des contraintes en matière d'urbanisation ou de construction de locaux industriels. Il faut respecter les obligations de la loi votée. L'attention du ministre sera néanmoins attirée sur cette difficulté locale.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Patrice Martin-Lalande tendant à supprimer les crédits de l'aide au transport postal de la presse.

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a exprimé un avis défavorable à cet amendement, qui a déjà été déposé l'an dernier. Des discussions sont en cours. Le ministère délégué à l'Industrie est souvent plus rigoureux dans la gestion des crédits que le ministère de la Culture et de la communication.

La Commission a alors rejeté cet amendement.

Elle a ensuite adopté les crédits de la mission Développement et régulation économiques, suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial.

Puis elle a examiné les articles rattachés.

Article 44 : Revalorisation du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a indiqué que cet article vise à revaloriser le droit fixe de la taxe additionnelle perçue au profit des chambres de métiers. Il existe trois niveaux : les chambres départementales, les chambres régionales et l'assemblée permanente, l'APCM. L'article propose d'augmenter le taux pour les chambres départementales et régionales, ainsi que pour les chambres des DOM, dans la même proportion. En revanche, il n'est proposé aucune augmentation pour l'APCM, les augmentations qui figurent dans cet article conduisant à une augmentation du 1,3 % du montant total des droits. Cette augmentation paraît raisonnable, dans la mesure où elle est inférieure à l'inflation (1,8 %).

La Commission a alors adopté cet article, sans modification.

Article 45 : Taux maximum d'augmentation de la taxe pour frais de chambre de commerce, concernant les chambres de commerce et d'industrie (CCI) ayant délibéré favorablement pour mettre en œuvre un schéma directeur régional

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a précisé que les chambres de commerce et d'industrie ne peuvent pas voter des taux d'IATP supérieurs à ceux de l'année précédente. Cependant, lorsque les CCI ont délibéré favorablement pour mettre en œuvre un schéma directeur régional, elles peuvent augmenter le taux de l'IATP dans une proportion maximale fixée par la loi de finances. Cet article propose de fixer ce taux à 1 %, comme l'année dernière. Cette augmentation paraît raisonnable et il est nécessaire d'encourager les schémas directeurs régionaux, qui sont de nature à améliorer l'organisation du réseau consulaire en renforçant sa hiérarchisation et en favorisant le regroupement des CCI. Un rapport de la Cour des comptes a récemment mis en lumière les faiblesses de la tutelle sur les CCI.

M. Jean-Pierre Gorges a souhaité connaître la position du Rapporteur spécial sur l'activité des CCI et leur cohérence au niveau départemental. Peut-on rapprocher les chambres de commerce et les chambres des métiers, ce qui est un vieux projet ?

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a indiqué que la réforme des CCI est à l'ordre du jour et qu'il est essentiel de favoriser les regroupements de certaines CCI départementales. Le niveau régional est souvent le plus pertinent.

M. Denis Merville a souligné que la situation n'est pas la même dans tous les départements et qu'il faut tenir compte des spécificités de chaque région. En Seine-Maritime par exemple, deux chambres ont depuis un certain temps demandé à fusionner, mais il semble que le dossier n'avance pas, malgré une volonté locale indéniable.

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a indiqué qu'il chercherait à obtenir des explications sur les raisons de ce blocage particulier.

La Commission a alors adopté cet article, sans modification.

Article 46 : Modifications du taux des taxes affectées à certains centres techniques industriels

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a rappelé que les centres techniques industriels (CTI) sont des établissements qui favorisent la diffusion de l'innovation dans leur secteur d'activité. Leur mode de financement a été réformé par la loi de finances rectificative pour 2004, en raison de la suppression des taxes parafiscales exigée par la LOLF. Les CTI de la mécanique ont choisi le financement à 100 % par taxe affectée. Le passage de la dotation budgétaire à la taxe affectée doit se faire en quatre ans, de 2005 à 2008, dans la proportion d'un quart par an. Les taux augmentent donc cette année, comme l'année dernière, en contrepartie de la diminution de la dotation budgétaire de 6 millions d'euros.

La Commission a alors adopté cet article, sans modification.

Après l'article 46 :

La Commission a ensuite examiné deux amendements identiques, le premier présenté par M. Thierry Carcenac, l'autre par M. Bernard Carayon, étendant le champ de la taxe pour le développement des industries de matériaux de construction aux roches ornementales.

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a exprimé son désaccord avec ces amendements dans la mesure où ils aboutissent à créer une taxe supplémentaire pour les entreprises de l'industrie des roches ornementales et de construction. La concertation sur ces amendements, n'a pas été suffisamment approfondie.

La Commission a alors *rejeté* ces amendements.

Elle a ensuite examiné deux amendements identiques de M. Hervé Mariton et M. Michel Bouvard, visant à assujettir les entreprises des arts de la table à la taxe affectée au centre professionnel de développement de l'horlogerie et de la bijouterie.

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a exprimé un avis défavorable à ces amendements, qui élargissent l'assiette d'une taxe déjà lourde.

La Commission a alors *rejeté* ces amendements.

Article 47 : *Dissolution de l'Agence de prévention et de surveillance des risques miniers (APSRM)*

M. Hervé Novelli, Rapporteur spécial, a indiqué que cet article vise à dissoudre l'Agence de prévention et de surveillance des risques miniers (APSRM).

L'agence a essentiellement une mission d'archivage des documents afférents aux arrêts des travaux miniers. Compte tenu de la multiplicité des organismes intervenant dans la gestion de l'après-mines, et du fait que les missions confiées à l'APSRM ne sont pas spécifiques au point de justifier l'existence d'une structure isolée, il avait été proposé, par un amendement du Rapporteur spécial au projet de loi de finances pour 2006, de supprimer l'APSRM. Souhaitant laisser du temps au dialogue des acteurs, le ministre délégué à l'Industrie a alors demandé le retrait de l'amendement, s'engageant à mener une concertation sur le sujet. Cette concertation a conduit à conclure que la mission confiée à l'agence est limitée, puisqu'un grand nombre de dossiers déjà instruits par le passé lui échappe. L'agence n'est donc pas en mesure de constituer à terme un fonds d'archives exhaustif.

La Commission a alors *adopté* cet article, sans modification.

*

Puis la Commission a examiné, sur le rapport de **M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial**, les crédits du programme *Recherche* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* et l'article 51, rattaché.

Le Rapporteur spécial a rappelé que le projet de loi de finances pour 2007 est le premier à intervenir après le vote de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006. Il met en œuvre les engagements du Gouvernement et augmente, pour la troisième année consécutive, les moyens de l'enseignement supérieur et de la recherche de plus d'un milliard d'euros. La dotation de la Mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) progresse de 3,2 %, et de 2,58 % à structure constante. Cette progression montre la priorité accordée à la recherche, alors que les dépenses de l'État sont par ailleurs en diminution en volume. Les crédits inscrits pour 2007 augmentent de près de 662 millions d'euros pour atteindre 21,3 milliards d'euros. Cependant, le Rapporteur spécial a observé que sur le milliard d'euros supplémentaire, près de la moitié concernera, en fait, l'évolution de la masse salariale. Il a jugé utile qu'à l'avenir, les efforts portent sur l'investissement et le fonctionnement des laboratoires. Il est significatif que les unités de recherche, lorsqu'elles sont consultées, demandent en priorité le développement des équipements, pour lesquels l'investissement a pris du retard. Le projet de loi de finances prévoit la création de 2.000 emplois. Pourtant, la création de nouveaux emplois statutaires, de même que la progression des budgets, ne devrait plus constituer l'espoir principal : une plus grande place doit être faite aux emplois contractuels, qu'il s'agisse de contrats à durée indéterminée ou de contrats à durée déterminée.

Le Rapporteur a fait sien l'avis du Conseil supérieur de la recherche et de la technologie sur le projet de budget, lorsqu'il demande l'amélioration des conditions de travail, de rémunération, de déroulement de

carrière, une plus grande mobilité entre organismes et entre fonctions et notamment entre recherche et enseignement.

En 2005, la France a consacré 2,13 % de son PIB à l'effort de recherche. Ce ratio s'établit à 1,32 % pour les entreprises et 0,81 % pour les administrations. Les objectifs de la stratégie de Lisbonne sont donc encore hors d'atteinte. L'écart entre la part de PIB consacrée à la dépense de recherche et développement (R&D) des entreprises en Europe, et particulièrement en France, et celle des États-Unis ou du Japon continue de croître. La valorisation et la diffusion des résultats de la recherche et de l'innovation sont encore très insuffisantes dans notre pays, et accusent un retard par rapport à nos partenaires. C'est pourquoi notre effort dans les prochaines années ne doit plus se fonder sur l'augmentation de la dépense publique, mais doit consister à promouvoir les dispositifs qui inciteront les capitaux à s'investir dans la recherche privée ; une certaine hardiesse en matière fiscale est pour cela souhaitable, sachant que le retour en création de richesses, en investissement, en innovation, en compétitivité et finalement en TVA et en emplois créés est inéluctable.

Une nouvelle culture d'échange dynamique entre public et privé doit s'imposer. Les organismes ne répondent pas suffisamment à certaines demandes de recherche de la part des entreprises, dans le domaine des STIC par exemple, et inversement la recherche effectuée n'est pas suffisamment absorbée par le tissu industriel ou par les services, ainsi en est-il de la recherche spatiale du CNES, dont les applications pour le public sont insuffisamment exploitées.

Les pôles de compétitivité constituent un grand progrès, mais il faut en simplifier l'accès pour éviter que les entreprises n'aient à mobiliser des moyens humains à temps complet pendant plusieurs mois pour satisfaire aux procédures d'accès. Il faut un véritable « guichet unique » d'accès pour les entreprises.

Une réelle autonomie de gestion doit être laissée aux directeurs des organismes, le « fléchage » des crédits doit être limité à l'essentiel, et la masse salariale doit être laissée au gestionnaire afin qu'il puisse encourager la performance, attirer et garder dans ses laboratoires les meilleurs chercheurs, et ainsi favoriser le brassage entre les organismes, les universités et les chercheurs étrangers.

La part mondiale de la France dans les dépôts de brevets est en baisse. La ratification de l'Accord de Londres sur les brevets est urgente ; les organismes de recherche attendent cette ratification, qui apportera efficacité et économie.

L'effort budgétaire pour la recherche se déclinera en trois volets. Le renforcement des moyens des établissements d'enseignement supérieur, des organismes de recherche et des actions en faveur de la recherche industrielle connaît une progression de 457,9 millions d'euros. Les financements sur projets et les financements incitatifs atteignent le milliard d'euros avec la dotation supplémentaire de 280 millions d'euros : 235 millions pour l'Agence nationale de la recherche (ANR) et 45 millions pour le groupe OSEO-ANVAR. Enfin, le volet fiscal comporte des mesures supplémentaires (280 millions d'euros), ce qui porte le total des mesures fiscales à 1.570 millions d'euros. Les créations de postes dans l'emploi scientifique seront au nombre de 1000, poursuivant le rythme des recrutements de 2006. Pour les EPST, 550 postes seront créés soit 550 postes de personnels titulaires et 200 postes de contractuels de haut niveau dans les EPST. Seront également créés 100 postes de contractuels à durée indéterminée pour les EPIC. Les recrutements atteignent un niveau record en 2007, mais traduisent une part trop importante donnée à l'emploi statutaire. Une enveloppe de 4,61 millions est donnée aux directeurs des organismes pour récompenser l'excellence et l'investissement des personnels, ce qui est encore trop faible.

La mobilité des chercheurs vers l'entreprise est trop faible et ne concerne qu'une cinquantaine de personnes par an, ce qui est un handicap majeur pour notre pays.

Une plus grande latitude de gestion de la masse salariale devrait être conférée aux directeurs des organismes, qui ont besoin de réactivité pour embaucher des chercheurs sous contrat rapidement sur un projet de recherche donné. Cela suppose une gestion autonome de l'enveloppe financière correspondant à la masse salariale. Un système de rémunération incluant des primes variables liées à l'atteinte d'un objectif devrait être expérimenté.

La LOLF ne semble pas appliquée en ce qui concerne l'allègement des contrôles sur les décisions de gestion : les laboratoires sont fréquemment soumis dans la pratique au contrôle *a priori* et *a posteriori*, ce qui est vécu comme une régression. Le ministère de la Recherche doit accepter de réformer ses pratiques.

La situation démographique des chercheurs entraînera un renouvellement de la moitié des effectifs au cours de la prochaine décennie : il faut s'y préparer en modernisant les statuts vers des formes plus souples et plus modernes que l'actuelle position statutaire de « chercheur à vie », en réorientant aussi les personnels vers de nouveaux champs de recherche.

Le choix du gouvernement de consacrer une partie de l'effort budgétaire à des mesures fiscales en direction des entreprises est pertinent, notamment la montée en charge de 170 millions d'euros du crédit impôt recherche. Il s'agit d'une dépense efficace, car le CIR en particulier produit un effet de levier sur la dépense de recherche : un euro de crédit d'impôt génère une dépense en entreprise de 2 à 3,5 euros. Le montant du crédit d'impôt a atteint 890 millions d'euros en 2005, soit un doublement en un an.

Le dispositif de la société unipersonnelle d'investissement à risque (SUIR) est un échec, pourtant, la France compte, comme les autres pays comparables, des *business angels* ; prêts à investir. Il faut en tirer la leçon et proposer un autre mécanisme plus attractif susceptible de drainer des financements privés importants vers les jeunes entreprises à potentiel de croissance. Un amendement en ce sens sera examiné au sein des articles non rattachés du présent projet de loi.

Il faut se féliciter de la mise en oeuvre très rapide de la loi de programme du 18 avril 2006. Les nouvelles structures de coopération se mettent en place : huit dossiers de pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) sont à l'étude et avec les projets au stade de la déclaration d'intention, on compte 29 projets. Une trentaine de réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) sont en projet, concernant chacun une moyenne de cinq cents chercheurs de haut niveau. Vingt nouvelles fondations d'utilité publique dans le domaine de la recherche ont été créées et une dizaine de créations devrait encore intervenir. La création de trente fondations constituera un bilan remarquable si l'on considère qu'avant 2004, le nombre de fondations de recherche s'élevait à une trentaine seulement.

Le budget d'intervention de l'Agence nationale de la recherche a été fixé à 825 millions d'euros bénéficiant d'une légère progression. Le groupe OSEO dispose de moyens d'intervention en doublement à 400 millions d'euros, dont 160 millions d'euros pour OSEO-ANVAR. Le processus de création des pôles de compétitivité a souffert de lenteurs dénoncées par les entreprises intéressées. Le zonage et la mise en oeuvre des dispositifs fiscaux ont été difficiles et l'on a renoncé aux allègements de cotisations sociales prévus pour les remplacer par un autre dispositif. Il faut de façon générale simplifier les procédures et les dispositifs d'incitation fiscaux et sociaux, car une mesure fiscale trop complexe n'est pas une avancée si les entreprises n'y recourent pas. Les dispositifs reflètent souvent le monopole d'une culture administrative peu au fait des réalités et du temps des entreprises, qui constitue l'un des handicaps de notre pays.

En conclusion, le Rapporteur spécial a souligné que le budget de la Recherche est l'un des rares budgets en augmentation, ce qui est positif, car il s'agit de l'avenir du PIB national et des emplois de demain. De très nombreuses réformes ont été réalisées, apportant une évolution constructive des structures et de la culture économique du pays.

M. Jean-Pierre Gorges a estimé qu'il faut en effet souligner l'augmentation du budget de la recherche, mais qu'il faut aussi pouvoir justifier cette augmentation et s'assurer de l'efficacité de la recherche publique et de sa réactivité face aux besoins. En ce qui concerne la recherche publique, il s'est interrogé sur les objectifs et les indicateurs qui permettraient d'en mesurer la performance et l'efficacité. Certains indicateurs de performance semblent aussi peu précis que l'objectif défini, et cela n'incite pas à croire en un bon contrôle de l'utilisation des fonds publics. Si la recherche publique, dans certains de ses aspects, ne répond pas aux enjeux, on peut se demander si une fongibilité entre les fonds publics et ceux de la recherche privée pourrait être envisagée.

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial, a rappelé que les critères d'évaluation dans le domaine de la recherche ont évolué ; on assiste à un rapprochement réel entre le privé et le public au sein de différents structures ; une nouvelle culture de l'évaluation va se mettre en place en application de la loi de programme sur la recherche avec l'Agence d'évaluation, qui inclura des personnalités étrangères et des personnalités issues de la recherche privée. Beaucoup d'évolutions sont en cours, dont les résultats ne sont pas encore mesurables. Le changement se produit aussi dans les comités d'évaluation où le brassage avec l'étranger commence à porter ses fruits. Peu à peu les changements de personnes à la tête des organismes et dans les comités d'évaluation contribuent aussi à promouvoir une nouvelle culture selon laquelle il n'y a pas de progrès sans évaluation.

Par ailleurs, une appréciation plus complète sera effectuée au printemps 2007, lors de la préparation de la loi de règlement ; la préparation de la loi de finances ne pouvait donner lieu au bilan de la performance sur les actions des différents programmes, surtout dans la mesure où beaucoup d'indicateurs viennent d'être chiffrés, aussi est-il trop tôt pour mesurer la façon dont ils sont atteints ou non.

M. Hervé Novelli a évoqué deux problèmes. Le premier concerne le crédit impôt recherche : la France consacre actuellement 2,2 % de son PIB à la recherche, publique comme privée. Pour atteindre les 3 % du PIB fixés par l'objectif de Lisbonne, il faudrait 15 milliards d'euros supplémentaires chaque année. Or, les 950.000 euros du crédit impôt recherche s'avèrent bien insuffisants, il faudrait aller bien au-delà pour obtenir une progression significative de l'effort de recherche privé. Ceci est d'autant plus marquant que les entreprises de moins de 250 salariés ne réalisent actuellement que 11 % de la recherche-développement. Or il s'agit de 95 % des entreprises. Il y a donc une concentration de l'effort de recherche dans une minorité d'entreprises.

Le second problème concerne les contrôles fiscaux qui frappent les entreprises bénéficiant du crédit impôt recherche. La fréquence de ces contrôles s'est-elle atténuée ? Ces contrôles aboutissent en fait à reprendre d'une main ce qui a été donné de l'autre et découragent les petites et moyennes entreprises de recourir à ce dispositif.

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial, a consenti que la France se trouve en effet encore loin de l'objectif de Lisbonne. Pour l'atteindre, il conviendrait de trouver de nouveaux leviers de financement et ne pas les chercher dans le budget public, dont le déficit s'élève déjà à 40 milliards d'euros. La solution pour atteindre l'objectif de Lisbonne reste donc le recours à des outils de financement de la recherche privée. A cet égard, les « business angels » détiennent des fonds importants et une compétence économique, mais qui n'est pas assez mise à profit pour financer la recherche privée. Cela relève d'un archaïsme culturel propre à la France.

Concernant les contrôles fiscaux, il est vrai qu'ils touchent en premier lieu les petites entreprises qui ne peuvent s'assurer la présence d'un salarié uniquement destiné à surveiller l'accomplissement des procédures. La seule solution consisterait à apporter davantage de mixité culturelle au sein de l'administration et des directions d'administration centrale en ne nommant à la tête d'une direction que des personnes ayant travaillé cinq années en entreprise. Ceci permettrait de mettre fin à aux contrôles fiscaux que les entreprises subissent dès qu'elles recourent au crédit d'impôt recherche, ce qui, avec d'autres manifestations semblables, est extrêmement préoccupant pour l'avenir de notre pays.

M. Denis Merville s'est interrogé sur les crédits alloués à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et à l'éventuel financement des énergies renouvelables par ces crédits. D'autre part, la question se pose de savoir si la baisse des moyens de l'Institut français du pétrole (IFP) sera compensée par des investissements de la part des industries pétrolières.

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial, a rappelé que, par le passé, l'IFP tirait une bonne part de ses crédits de ses ressources propres ; cependant les gels et annulations de crédits l'ont contraint à procéder à la vente de certains actifs. La baisse des moyens alloués à l'Institut en 2006 et pour 2007 doit néanmoins trouver une solution qui reste à négocier avec le Gouvernement : en effet, une cinquantaine de millions d'euros manquent au budget de l'Institut.

Puis la Commission a examiné les amendements portant sur les programmes concernés.

Elle a tout d'abord *adopté* un amendement du Rapporteur spécial visant à donner une impulsion au rassemblement des laboratoires sur les problèmes de nouvelles technologies appliquées à la sécurité civile, ce domaine appelle de grands développements de recherche pluridisciplinaire, qui correspondrait à l'attente des Français dont la deuxième priorité est la sécurité.

M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial, a ensuite présenté un amendement visant à diminuer de 2 millions d'euros le budget du CNRS. En effet cet établissement dépense près de 3 millions chaque année en frais de traduction pour le dépôt des brevets selon le système actuellement en vigueur, en absence de ratification du protocole de Londres. Une dépense semblable est engagée par les autres organismes, toutes proportions gardées. Cet amendement rappelle qu'il existe un lien direct entre la réduction de la dépense publique ou la meilleure utilisation de celle-ci et la ratification du protocole.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Le Rapporteur spécial s'est déclaré favorable à l'adoption des crédits, qui seront mis aux voix après l'examen de ceux de l'Enseignement supérieur.

Article 51 : Rationalisation du dispositif de soutien public aux pôles de compétitivité

La Commission a *adopté* cet article, sans modification.

*

La Commission a enfin examiné les crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* (**M. Denis Merville, Rapporteur spécial**).

M. Denis Merville, Rapporteur spécial, a indiqué que le budget de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* comporte 780,3 millions d'euros de crédits de paiement, soit 0,29 % du budget de l'État. Par rapport aux crédits votés en 2006, la mission bénéficierait ainsi d'une augmentation de 24,3 millions d'euros (+ 3,2 %). Cela constitue une hausse significative, dans un contexte marqué par une baisse d'1 % en volume du budget de l'État. Si l'on ajoute les ressources affectées au Centre national pour le développement du sport (CNDS), le montant total des crédits prévus est de 1.016 millions d'euros (+ 4,9 %). Cette mission est marquée cette année par plusieurs événements : mise en place du CNDS, élaboration du programme national de développement du sport, naissance de l'Agence française de lutte contre le dopage, préparation de la coupe du monde de rugby et des championnats du monde de handball féminin, qui auront lieu en France l'an prochain...

Le cadre de présentation des crédits est désormais stabilisé. Il comporte trois programmes d'inégal volume : le programme *Sport* (26,3 % des crédits), qui a pour finalité de développer le sport – sport de haut niveau et sport pour tous ; le programme *Jeunesse et vie associative* (17,4 % du budget), qui tend à favoriser l'accès des jeunes à la vie sociale et encourage le développement du monde associatif ; le programme *Conduite et pilotage des politiques du sport, de la jeunesse et de la vie associative* (56,3 % du budget), qui contribue à la réussite des politiques mises en œuvre par les deux programmes précédents et regroupe notamment l'ensemble des crédits de personnel.

L'augmentation des crédits prévue pour la mission recouvre, selon les programmes, des évolutions diverses. Ceux proposés pour le programme *Sport* enregistrent une augmentation de 4,6 millions d'euros (+ 2,3 %). Cette progression résulte principalement de la hausse des crédits d'investissement (+ 25,3 millions d'euros) – liée essentiellement à la modernisation des locaux de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) – tandis que les dépenses d'intervention baissent de 15 millions d'euros. L'effort global de l'État en faveur du sport comporte également les ressources affectées à ce dernier, qui devraient s'élever, en 2007, à 236 millions d'euros, soit un total de 441,1 millions d'euros avec les crédits du programme *Sport* et une augmentation prévue de + 6,7 % par rapport à 2006.

Le budget du programme *Jeunesse et vie associative* s'élève à 135,6 millions d'euros, soit un léger accroissement de 1,2 million d'euros (+ 0,9 %). Cette augmentation bénéficie principalement à l'action 1 relative au développement de la vie associative (16 millions d'euros). La dotation proposée pour le programme *Conduite et pilotage* (439,6 millions d'euros) connaît en revanche une hausse substantielle de 18,4 millions d'euros (+ 4,3 %). Elle porte principalement sur les dépenses de personnel (+14 millions d'euros) et les dépenses d'intervention (+15 millions d'euros, liés à une mesure de transfert). De leur côté, les dépenses de fonctionnement baisseraient de 10 millions d'euros (diminution des crédits voués à la logistique et aux moyens généraux de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements).

La répartition des crédits par titre confirme la prédominance des crédits de personnel (375,9 millions d'euros, soit 48,2 % des crédits de la mission). Ceux-ci progressent d'ailleurs de 14 millions d'euros (+3,9 %). Les dépenses d'intervention restent importantes (278,2 millions d'euros). Les dépenses d'investissement, en forte hausse (+24,1 millions d'euros ou +61,6 %) en raison des travaux de l'INSEP, représenteraient une part légèrement supérieure à celle des dépenses de fonctionnement (63,2 millions d'euros, soit 8,1 %). Celles-ci (63 millions d'euros et 8 % du budget) connaîtraient une baisse sensible (– 15 millions d'euros ou -19,2 %), dont l'essentiel porte sur le programme *Conduite et pilotage*.

L'augmentation proposée pour les dépenses de personnel s'explique principalement par le transfert de 192 équivalents temps plein travaillé (ETPT), jusqu'ici mis à disposition par le ministère de l'Éducation nationale. Une meilleure organisation des services devrait conduire en 2007 à la suppression de 26 emplois à compter du 1^{er} juillet, soit un total de

– 13 ETPT. À cette suppression s'ajoute celle de 32 ETPT, correspondant à l'extension en année pleine des mesures d'externalisation des fonctions logistiques dans les établissements du ministère. Compte tenu de ces principaux facteurs, le plafond d'emplois proposé passerait à 7.292 ETPT en 2007, contre 7.149 en 2006, soit + 143 ETPT.

Les priorités recouvrent quatre orientations principales. D'abord, poursuivre le développement du sport en France. Le plan de refondation et de modernisation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) sera mis en oeuvre en 2007, conformément au calendrier prévu. D'un coût total de 115 millions d'euros, le projet permettra la réalisation d'un nouveau pôle sportif (55 millions d'euros) pour lequel la délivrance du permis de construire est prévue fin 2007. Le ministère aura recours à un contrat de partenariat avec le secteur privé (60 millions d'euros), qui sera signé à l'automne 2006 pour financer la partie des travaux regroupant les lieux de vie et de formation des athlètes, ainsi que la prise en charge d'un certain nombre de prestations. Au total, l'État consacrera 34 millions d'euros à ce projet en 2007.

2007 est, par ailleurs, l'année de l'organisation sur le sol français de la Coupe du monde de rugby et des Championnats du monde de handball féminin. L'effort consenti dans le cadre des politiques destinées à maintenir la France parmi les premiers rangs mondiaux pour ses performances sportives s'accompagne d'un renforcement de l'action du ministère en faveur de la promotion du sport pour tous. Les crédits en faveur de l'accès au sport des jeunes filles et des femmes, de la pratique des publics socialement défavorisés ainsi que des personnes handicapées connaîtront en 2007 un accroissement de l'ordre de 10 millions d'euros (programme *Sport* et CNDS). Sera en particulier poursuivie la mise en oeuvre du plan de 1000 emplois qualifiés pour des jeunes diplômés issus notamment des filières STAPS (sciences et techniques des activités physiques et sportives), qui est destiné à soutenir la pratique sportive des publics prioritaires et à aider à l'accueil de grands événements sportifs internationaux.

La mise en oeuvre du programme national de développement du sport, prévue entre 2006 et 2008, témoigne de la volonté du Gouvernement de donner un nouvel élan au sport. Ce programme sera doté de 20 millions d'euros supplémentaires en 2007, qui permettront en particulier de renforcer l'impact des mesures portant sur l'emploi et le soutien des fédérations sportives. Cet effort permettra de renforcer à hauteur de 53 millions d'euros les actions menées dans le cadre du programme national. Ce dernier permettra également de réaliser l'engagement pris par l'État de construire les grands équipements sportifs prévus dans le dossier de candidature de Paris pour les jeux olympiques de 2012. Le Centre national pour le développement du sport financera en 2007 les études de programmation décidées avec les maîtres d'ouvrage.

Enfin, dans le domaine de la prévention par le sport et de la protection des sportifs, le ministère privilégiera quatre types d'actions : prévention, éducation, recherche et lutte contre les trafics de produits dopants. Le projet de loi de finances pour 2007 traduit le regroupement au sein de l'Agence française de lutte contre le dopage, créée par la loi du 5 avril 2006, des moyens précédemment alloués au Laboratoire national de dépistage du dopage et au Conseil de prévention et de lutte contre le dopage.

Les crédits de la mission seront également majorés pour permettre notamment la mise en place et le développement de formations d'éducateurs en matière de « sport et santé » pour la prise en charge de populations dites « spécifiques » (seniors, jeunes obèses, diabétiques, ...). 2007 verra aussi le développement des activités de l'Institut de recherche biomédicale et d'épidémiologie du sport (IRMES), installé à l'INSEP en septembre dernier.

La deuxième priorité consiste à développer l'emploi dans le champ associatif de l'animation et du sport. Outre le plan des 1000 emplois qualifiés, le ministère a mis en place un dispositif original: le « parcours animation sport » qui s'adresse aux jeunes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle. Il participe à l'action gouvernementale en faveur de l'emploi, en permettant à 2.500 jeunes de bénéficier d'un des contrats de travail du plan de cohésion sociale et d'obtenir une qualification reconnue après une formation dans un établissement du ministère. En 2007, les moyens consacrés au PAS augmenteront fortement (+ 64 %) : 5,8 millions d'euros sont prévus à cet effet, dont 2,2 millions financés sur le programme *Sport*, 1,8 million sur le programme *Jeunesse et vie associative* et 1,8 million au titre du programme national.

Une enveloppe de 2,5 millions d'euros a été prévue en 2007 pour soutenir le volontariat associatif, dont 1,2 million d'euros couvriront les exonérations de charges sociales relatives aux indemnités versées aux volontaires travaillant dans des associations. Cette forme d'engagement vise à mobiliser les citoyens, notamment les jeunes, autour de projets « solidaires » dans les domaines de la lutte contre l'exclusion et les

discriminations, de la santé, de l'environnement, de l'éducation et de la culture en France et dans l'Union européenne. Par ailleurs, pour la deuxième année consécutive, une attention particulière sera portée à l'aide des projets de jeunes en difficultés, dans le cadre du dispositif « Envie d'agir ! » (+ 1,15 million d'euros en 2007).

La quatrième priorité tend à améliorer la modernisation des services, notamment au travers des audits de modernisation.

Les PAP attestent cette année plusieurs progrès. D'abord dans la présentation, qui a gagné en clarté et en commodité. La stratégie des programmes a été précisée et approfondie ; les objectifs dans l'ensemble affinés et mieux hiérarchisés. La justification au premier euro est également plus détaillée. Mais plusieurs lacunes demeurent. La stratégie de la mission ne donne pas véritablement lieu à une présentation d'ensemble, en dehors des tableaux généraux regroupant les crédits. La justification au premier euro pourrait par ailleurs être plus précise, notamment s'agissant des augmentations ou diminutions de crédits prévues.

Les objectifs et indicateurs ont été recentrés et affinés. La mission compte désormais 16 objectifs contre 21 l'an dernier. Ainsi, les anciens objectifs 1 et 2 du programme *Conduite et pilotage* ont été fusionnés en un seul : « assurer une gestion performante des ressources humaines ». Il en est de même des objectifs 4 et 5 de ce programme, fondus aujourd'hui dans l'objectif 3 : « moderniser et optimiser le fonctionnement des services ». Le nombre d'indicateurs a en revanche peu varié (34 aujourd'hui contre 33 l'an dernier). Mais leur contenu a été amélioré. Plusieurs, jugés peu pertinents, ont été supprimés. C'est le cas notamment dans le programme *Conduite et pilotage* (suppression des indicateurs relatifs au taux de réponses apportées au courrier citoyen, à la part des services déconcentrés déficitaires en effectifs et au nombre d'heures d'action de formation dans les CREPS). D'autres, plus justifiés, ont été introduits.

Dans le programme *Sport*, le taux de sportifs de haut niveau ayant satisfait aux obligations de service médical complet au cours de l'année passerait, selon les prévisions, à 90 % en 2006 et 95 % en 2007 (avec une cible de 100 % en 2008) contre seulement 53 % en 2004 et 69 % en 2005 (indicateur 5.1). Dans le programme *Jeunesse et vie associative*, le rapport de coût de fonctionnement de l'Office franco-québécois pour la jeunesse par rapport au nombre de personnes échangées tomberait à 805 euros en 2006 avec une cible de 750 euros en 2008, contre 966 euros en 2004 et 888 euros en 2005 (indicateur 2.2).

D'autres indicateurs ne témoignent pas en revanche d'amélioration. Selon l'indicateur 2.1 du programme *Sport*, le nombre de fédérations sportives présentant une situation financière fragile, qui était de 7 en 2005, resterait à ce même niveau en 2006, 2007 et 2008.

Certains indicateurs ne sont toujours pas renseignés. Ces lacunes devront être absolument comblées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008. L'effort devrait par ailleurs être renforcé s'agissant des indicateurs n'attestant pas d'amélioration, voire de moins bons résultats.

Deux audits de modernisation ont déjà été réalisés concernant la mission. Le premier, sur la mise en place de télé-procédures d'inscription aux examens et formations du ministère, a fait l'objet d'un rapport remis en décembre 2005. Il constate plusieurs dysfonctionnements pour l'utilisateur comme pour l'administration. Il recommande en conséquence une simplification administrative et réglementaire des modalités d'inscription - notamment par la dématérialisation des procédures -, l'harmonisation de celles-ci, la création d'un portail Internet relatif aux métiers du sport et la généralisation des expérimentations « fructueuses » des services déconcentrés.

Le second rapport d'audit, sur la tarification des centres d'éducation populaire et de sport (CREPS), publié en avril 2006, aboutit à plusieurs conclusions : en coût complet, l'ensemble des CREPS est « déficitaire » ; les subventions qui leur sont accordées par le ministère au titre du sport de haut niveau et du suivi médical découlent de critères de calcul jugés peu lisibles et ne couvrent qu'une partie des dépenses réelles ; les règles de répartition des coûts varient d'un CREPS à l'autre, rendant les comparaisons difficiles. Il formule plusieurs recommandations : disposer d'un outil analytique permettant d'établir les coûts complets, afin de les intégrer dans les tarifs des prestations soumis à la concurrence, standardiser les règles de répartition des coûts et apprécier ceux liés à chaque offre de formation, réévaluer les tarifs d'externat, pratiquer des tarifs forfaitaires pour l'accueil et définir des priorités d'affectation des capacités d'accueil. Deux principales mesures de réforme ont été engagées, tendant à mettre en place une comptabilité analytique et à intégrer, dans le calcul des coûts, ceux liés au personnel et à l'immobilier.

Par ailleurs, deux audits interministériels transversaux ont également concerné la mission : le premier est relatif aux achats, dont le périmètre s'étend aux dépenses de fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés - les établissements publics étant exclus de l'audit. Un plan interministériel ainsi qu'un plan ministériel type sont élaborés à partir de l'analyse des structures d'achats existantes et des segments d'achats. Les suites que le ministère entend donner à cet audit restent cependant à préciser, de même que leur impact, tant en termes budgétaires, administratifs, que de qualité de service. L'autre audit concerne la gestion administrative et la paye des fonctionnaires. Après un diagnostic de la situation actuelle, il propose des améliorations possibles sous forme de plans d'actions par ministère. Les suites données par le ministère à cet audit appellent les mêmes précisions que le précédent.

Dans ce contexte et compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Rapporteur spécial a proposé d'adopter les crédits de la mission.

M. Jean-Pierre Gorges a rappelé que l'État avait fortement encouragé l'implantation de centres régionaux Jeunesse et Sports (CRJS) dans les grandes villes. Pourtant il existe aujourd'hui un risque de déséquilibre entre les CRJS et les centres régionaux d'éducation populaire et de sports (CREPS), dont les missions sont voisines. Est-il vraiment pertinent que l'État investisse dans des structures nouvelles, concurrentes d'organismes existants ? Quelle est la politique de l'État en la matière ?

M. Denis Merville, Rapporteur spécial, a indiqué qu'en Haute-Normandie il n'existait pas de CREPS, mais que les services régionaux de la Jeunesse et des Sports étaient implantés. Cependant, il est vrai qu'il faut veiller à éviter toute concurrence entre ces organismes. Des efforts d'amélioration notables de la gestion des CREPS ont été réalisés.

M. Jean-Pierre Gorges a insisté sur le caractère ambigu de la politique de l'État envers les CREPS et les CRJS.

M. Denis Merville, Rapporteur spécial, a précisé qu'il valait mieux favoriser la création de CREPS, tout en veillant à ce que ceux-ci ne soient pas en concurrence avec des structures existantes.

M. François Scellier, Président, a souligné que les collectivités territoriales, et notamment les départements, participaient activement au développement des activités sportives.

M. Jean-Pierre Gorges a souhaité que les départements ne consacrent pas trop de crédits aux actions qui ne relèvent pas de leurs compétences obligatoires. La commission d'enquête sur la fiscalité locale a notamment montré que 25 % des ressources fiscales des départements étaient consacrées à des dépenses ne relevant pas de leur compétence.

Après avoir rappelé que la proportion des crédits destinés au sport était très faible dans le budget de l'État, **M. Denis Merville, Rapporteur spécial**, a insisté sur l'utilité des subventions des collectivités territoriales aux associations sportives. Pour autant, des manifestations majeures, telles que la coupe du monde de rugby, ne peuvent être prises en charge que par l'État. Suite aux travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les fédérations sportives, le ministre chargé des Sports a signé un décret sur l'étendue des pouvoirs de ces fédérations. Par ailleurs, un guide rédigé par l'Association des maires de France (AMF) va être diffusé à l'ensemble des maires. La coopération avec les fédérations sportives s'améliore, comme en témoigne la création d'un groupe de travail entre l'AMF et la fédération française de football sur les conditions d'utilisation des terrains en cas d'intempérie, pour en limiter la dégradation.

M. François Scellier, Président, a pris comme exemple la transformation d'un stade dans le Val-d'Oise qui aurait dû accueillir 15.000 personnes, selon les normes fixées par les fédérations sportives, mais qui n'accueillera que 8.000 personnes. Cette réduction de la taille du stade a permis de limiter le coût des travaux d'aménagement. En outre, cette taille paraît adaptée, puisque l'affluence moyenne est de 1.500 spectateurs.

Si les conseils généraux interviennent parfois en matière sportive, c'est parce que les actions de l'État sont trop limitées. C'est souvent grâce au soutien des collectivités territoriales que des sportifs de haut niveau – notamment en escrime – peuvent disposer des équipements leur permettant de remporter des trophées. Pourtant, ils sont ensuite honorés et décorés par l'État, sans qu'il soit alors fait mention de l'action des collectivités territoriales.

La Commission a *adopté*, conformément à la position du Rapporteur spécial, les crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

Mardi 31 octobre 2006

*Présidence de M. François Scellier, Doyen d'âge,
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 *Recherche et enseignement supérieur : Formations supérieures et recherche universitaire* (**M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial**).

M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial, a indiqué que les crédits demandés au titre des programmes *Enseignement supérieur et recherche universitaire* et *Vie étudiante* s'élèvent à 12,51 milliards d'euros. À structure constante, ces crédits augmentent de 3 %. Si plusieurs transferts sont prévus afin de corriger des erreurs d'imputation liées aux hésitations dues à la première année de mise en œuvre de la LOLF, un transfert important doit être signalé (305 millions d'euros et 12.000 ETPT) : il s'agit des allocations de recherche, qui passent du programme *Orientation et pilotage de la recherche* vers le programme *Formations supérieures et recherche universitaire*.

À structure constante, les crédits du programme *Formations supérieures et recherche universitaire* augmentent de 2,82 %, pour atteindre 10.664 millions d'euros, tandis que ceux du programme *Vie étudiante* enregistrent une très forte progression (+ 4,31 %) et s'élèvent à 1.847 millions d'euros. Les personnels font l'objet d'une attention particulière, puisque 1.000 emplois supplémentaires sont prévus, se répartissant entre 450 emplois d'enseignants-chercheurs (88 ETPT) et 550 emplois de personnels non enseignants.

La répartition des emplois de personnels enseignants sera réalisée selon quatre objectifs : conforter la puissance scientifique de l'enseignement supérieur, promouvoir les logiques de sites et le rapprochement des établissements d'enseignement supérieur, accroître la maîtrise de la gestion prévisionnelle de l'emploi scientifique et favoriser l'insertion professionnelle. Les 550 emplois de personnels non enseignants devraient se répartir entre 50 personnels d'encadrement et 500 personnels IATOS. La politique de requalification des emplois sera poursuivie en 2007. Elle a permis, depuis 1997, de faire passer le nombre d'emplois de catégorie A de 20 à 25 %, celui de catégorie B de 20 à 23 %, tandis que celui de catégorie C diminuait de 60 à 52 %. L'objectif est de renforcer l'encadrement et les capacités d'expertise des établissements d'enseignement supérieur. Les travaux réalisés par la MEC ont montré l'ampleur des besoins des établissements en personnels de gestion.

Un ensemble de mesures en faveur de l'amélioration des perspectives de carrière des personnels est proposé, pour un montant total de 12,77 millions d'euros. Il s'agit d'assurer le financement du plan d'amélioration des carrières contenu dans l'accord salarial conclu avec le ministre de la fonction publique (4,89 millions d'euros) et ainsi que le respect des engagements pris dans le pacte pour la recherche (revalorisation de la prime d'encadrement doctorale et de recherche, accélération des carrières et financement des bourses « Descartes » pour un montant de 7,88 millions d'euros. 690.000 euros supplémentaires sont en outre demandés afin de pouvoir recruter 500 nouveaux moniteurs à la rentrée 2007.

Les allocations de recherche seront revalorisées à hauteur de 8 %, le 1^{er} février prochain, ce qui portera leur montant à 1.530,77 euros.

Les crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur devraient s'élever à 1.317 millions d'euros. À structure constante, ces moyens de fonctionnement devraient progresser de 21,62 millions d'euros. 41 millions d'euros sont demandés afin de couvrir les charges désormais assurées directement par les établissements d'enseignement supérieur : cotisations patronales sur les cours complémentaires assurés par les agents non titulaires des établissements, versement des allocations de retour à l'emploi des agents non titulaires...

Les moyens consacrés aux bibliothèques devraient augmenter d'1 million d'euros. Il s'agit notamment de permettre des horaires d'ouverture des bibliothèques mieux adaptés aux besoins. Il convient de souligner les observations faites par la Cour des comptes sur le fait que les comparaisons avec les bibliothèques étrangères sont largement en notre défaveur.

1,31 million d'euros supplémentaires sont prévus pour l'enseignement supérieur privé, ce qui semble bien mince au regard des objectifs affichés. En effet, selon le ministère, ces moyens devraient permettre de poursuivre la politique de rééquilibrage entre les fédérations/unions et les établissements non affiliés, de

consolider la contractualisation amorcée avec les établissements privés à partir de 1999, et, le cas échéant, de permettre l'entrée de nouveaux établissements dans le dispositif financier.

Les dépenses d'immobilier bénéficient d'un effort soutenu et doivent permettre de mettre en œuvre les nouveaux contrats de projets Etat – Régions 2007/2013 : à structure constante, l'enveloppe de crédits de paiement progresse de 63 millions d'euros, pour atteindre 603 millions d'euros. Il s'agit notamment de permettre la poursuite des chantiers de construction initiés dans le cadre des CPER 2000-2006 et, éventuellement de couvrir de nouvelles opérations. 229 millions d'euros devraient être ouverts à cet effet en crédits de paiement. Le solde de crédits de paiement à ouvrir en 2008 pour couvrir les CPER 2000-2006 devrait alors s'établir à 280 millions d'euros. Ces moyens seront complétés à partir des produits de cessions immobilières qui seront ouverts en 2007 sur le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier de l'Etat* : 20 millions d'euros sont attendus à ce titre. On ne peut qu'être réservé devant le développement de ce type d'opérations.

Le montant des autorisations d'engagement pour 2007 au titre des prochains CPER s'élève à 143,47 millions d'euros. L'enveloppe financière dédiée à l'enseignement supérieur et à la recherche a été fixée dans les mandats de négociation des préfets de région à 2.578 millions d'euros sur la période 2007-2013, dont 2.012,5 millions d'euros pour l'enseignement supérieur et la recherche universitaire. La priorité doit désormais être impérativement dirigée, sauf cas exceptionnels, vers les opérations de réhabilitation et de rénovation, plutôt que vers des chantiers de construction.

L'effort financier pour la mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur est poursuivi, avec l'ouverture de 45 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 43 millions d'euros en 2006, et de 73 millions d'euros en crédits de paiement, soit la reconduction du niveau de financement de 2006. La mise en sécurité du patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur va de pair avec la mise à niveau des crédits de maintenance. Les efforts très significatifs des années précédentes sont consolidés sur la base de 133,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

S'agissant des grands travaux, 93,19 millions d'euros en autorisations d'engagement et 114,59 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour le chantier du campus de Jussieu, afin de poursuivre et d'accélérer le désamiantage et la mise en sécurité du site. Une enveloppe de 20 millions d'euros est également prévue, afin de couvrir les besoins d'autres établissements. Enfin, 1,84 million d'euros sont demandés pour le fonctionnement de l'établissement public d'aménagement universitaire qui doit voir le jour avant la fin de l'année et qui aura pour mission d'appuyer l'Etat et les établissements dans la mise en œuvre d'une véritable politique de gestion du patrimoine immobilier universitaire.

Après avoir progressé de 2,3 % l'année dernière, les aides directes en faveur des étudiants enregistrent une nouvelle hausse, plus forte, de 4,5 %. La progression des moyens devrait permettre de :

- revaloriser de 1,5 % les taux des bourses et les plafonds de ressources à la rentrée 2007 (6,71 millions d'euros) et couvrir l'extension en année pleine de la revalorisation des bourses intervenue à la rentrée 2006 (13,04 millions d'euros) ;

- inscrire une « provision » de 41,73 millions d'euros destinée à accompagner la rénovation du dispositif des aides directes aux étudiants, dont plus de la moitié devrait être consacrée à l'allocation d'installation étudiante (ALINE) mise en place à la rentrée 2006 ;

- prendre en compte l'augmentation du nombre de bourses de mérite à la rentrée 2006 (2,14 millions d'euros) ;

- consolider les opérations de tutorat, qu'il s'agisse de la montée en puissance de l'opération « 100.000 étudiants pour 100.000 élèves » ou de l'appel à projets, lancé par les ministres chargés de l'enseignement supérieur et de l'égalité des chances en 2006, intitulé « promouvoir l'égalité des chances à l'université » (1,19 million d'euros).

L'effort engagé l'année dernière en faveur du logement étudiant, à hauteur de 5 millions d'euros supplémentaires, est poursuivi cette année. Enfin, 7,5 millions d'euros sont destinés à l'amélioration de l'accompagnement pédagogique des étudiants handicapés, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Il apparaît indispensable que l'effort financier réalisé cette année en faveur des bourses soit accompagné d'une remise à plat de la gestion du dispositif des aides sociales. Il convient tout d'abord d'améliorer les conditions de versement des bourses. Un des principaux problèmes du dispositif est le délai de leur versement. Si celui-ci intervient le plus souvent à la fin du mois de novembre, il n'est pas rare qu'il se produise en février. Compte tenu de la concentration des frais auxquels doivent faire face les étudiants sur la période de la rentrée universitaire et du fait que cette rentrée a lieu de plus en plus tôt dans l'année, il serait souhaitable que la réglementation soit modifiée afin de permettre un premier versement dès le mois de septembre. Les CROUS devraient alors s'engager à assurer ce versement, un indicateur devant suivre la réalisation de cet engagement.

Par ailleurs, il apparaît urgent de remédier aux difficultés rencontrées par les CROUS pour assurer le versement des bourses en fin d'année. En effet, ceux-ci, qui s'efforcent de garantir le versement des bourses dans de bonnes conditions, se trouvent confrontés à des difficultés de trésorerie. Il est étonnant que le problème n'ait pas encore été réglé. Ainsi, selon les informations recueillies auprès du CNOUS, il manquerait, compte tenu d'engagements déjà pris par l'Etat, 40 millions d'euros pour assurer le versement des bourses d'ici la fin de l'année. Un problème similaire concerne les « passeports mobilité », qui assurent le paiement d'un voyage aller-retour aux étudiants d'outre-mer, pour lesquels il manquerait actuellement 10 millions d'euros. Le règlement du problème du versement tardif des bourses suppose que l'enveloppe prévue soit suffisante et que tous les crédits soient rendus disponibles.

Enfin, il faut que les aides accordées aux étudiants bénéficient à ceux qui le méritent vraiment, ce qui suppose de revoir le dispositif de contrôle actuel. Afin d'éviter les abus, il conviendrait que les universités assurent un véritable contrôle des obligations auxquelles il semble légitime de soumettre les boursiers. Dans cette perspective, il pourrait être envisagé de conditionner la compensation des droits d'inscription versée aux universités à l'obligation d'assurer un contrôle effectif des engagements des boursiers. L'attribution des « passeports mobilité » destinés aux étudiants d'outre-mer gagnerait également à faire l'objet d'un contrôle approfondi. Il semblerait en effet que ce dispositif, non social et pour lequel très peu de justificatifs sont demandés, soit l'objet de certains abus. Des contrôles sur pièces et sur place seront menés pour s'assurer de la réalité de la situation. Enfin, les réponses adressées par le ministère aux propositions de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gouvernance des universités (MEC) apparaissent trop timides.

M. Philippe Rouault s'est étonné de la différence entre la progression du budget de l'enseignement supérieur public, qui serait de 7,7 %, et celle de l'enseignement supérieur privé qui serait de 2,6 % et s'est interrogé sur les raisons de cette disparité de traitement.

M. Denis Merville a souligné l'indéniable réussite des instituts universitaires de technologie (IUT). Cependant, depuis 2000 l'augmentation du nombre de postes n'est pas à la mesure de la hausse de 11 % du nombre d'étudiants. Ainsi, au Havre, il manque 263.000 euros de crédits de fonctionnement, 31 emplois d'enseignement chercheurs et 7 emplois administratifs et techniques à l'IUT, qui a pourtant formé 18.000 élèves depuis 1967. Par ailleurs, se pose toujours la question de parents aux revenus modestes, qui doivent financer les études supérieures de leur enfant. Cela représente une charge financière importante pour ces ménages, surtout quand leur enfant ne bénéficie pas de bourse. Il serait tout à fait justifié de majorer les dépenses déductibles de l'impôt sur le revenu pour aider les ménages modestes, mais le Gouvernement s'est opposé, en 2004 comme en 2005, à cette réforme. Si aucun amendement n'est déposé cette année, le problème n'en reste pas moins entier.

M. Charles de Courson a interrogé le Rapporteur spécial sur la progression des budgets de l'enseignement supérieur public et privé.

M. Marc Laffineur a rappelé que les étudiants de l'enseignement privé représentent 2,5 % de la population étudiante. Pourtant, l'enseignement privé ne reçoit que 0,5 % des aides de l'État. De plus, les statuts de ces établissements les soumettent au paiement de la TVA et de la taxe sur les salaires. Cette situation n'est pas satisfaisante.

En réponse aux différents intervenants, **M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial**, a indiqué que la différence de croissance des budgets de l'enseignement public et de l'enseignement privé résulte en partie de la progression des effectifs, qui est plus importante dans le public. De plus, le secteur privé bénéficie de ressources complémentaires, comme la taxe d'apprentissage ou les droits d'inscription. Cependant, le financement public de l'enseignement supérieur privé est aujourd'hui insuffisant.

Les IUT ont tendance à mieux défendre leurs intérêts que les universités. De plus, ils bénéficient de crédits identifiés et d'un financement par élève globalement supérieur à celui des universités. Cela est justifié par le fait qu'ils présentent un taux d'insertion professionnelle élevé. Le Gouvernement s'était engagé en 2003 à porter le taux de la DGF constaté pour les IUT à 0,89 de la DGF théorique. Outre le fait que cet engagement n'a pas été respecté, il existe de fortes disparités entre les dotations versées aux IUT, comme en témoigne la situation de l'IUT du Havre. Certains instituts se trouvent ainsi confrontés à des problèmes de fonctionnement importants, une partie des dotations étant utilisée pour assurer des heures d'enseignement.

Il convient donc de combler le retard enregistré en abondant la dotation destinée aux IUT à hauteur de 6 millions d'euros. Les crédits destinés aux conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE), seraient alors minorés à due concurrence. Compte tenu du fait que les IUT bénéficient de crédits supérieurs aux autres composantes de l'université, la majoration de la DGF proposée devrait être assortie de la prise en compte dans les critères de calcul de la DGF du pourcentage d'étudiants issus de baccalauréats technologiques et professionnels. Il s'agit ainsi de répondre aux propositions formulées par la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la gouvernance des universités.

La Commission a alors examiné les amendements portant sur les crédits des programmes correspondants.

Elle a tout d'abord examiné un amendement de M. Michel Bouvard abondant les crédits destinés aux IUT de 6 millions d'euros et minorant d'un montant identique les crédits des CIFRE. La Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jérôme Chartier visant à majorer les crédits de l'enseignement supérieur privé de 4 millions d'euros et un amendement de M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial, visant à les majorer de 2 millions d'euros.

M. Jérôme Chartier a souligné le dynamisme de l'enseignement supérieur privé et a rappelé le rôle du secteur industriel, notamment la Commission des titres d'ingénieurs (CTI), dans son développement. Or, cet enseignement est aujourd'hui très largement sous-doté puisque son budget n'augmente que de 2,6 % alors que celui de l'enseignement public augmente de 7,7 %. On pourrait décider de supprimer le secteur privé ou de privatiser le secteur public. Il est préférable de remettre à niveau le financement de l'enseignement privé et de proposer une augmentation de 4 millions d'euros du budget de l'action *Établissements d'enseignement supérieur privé* du programme *Formations supérieures et recherche universitaire*.

M. Charles de Courson a indiqué qu'il préférerait la majoration de 2 millions d'euros proposée par M. Michel Bouvard, car elle permet une progression équivalente des budgets de l'enseignement supérieur public et privé en 2007.

M. Marc Laffineur a indiqué que la majoration de 4 millions d'euros, proposée par M. Jérôme Chartier, était nécessaire, compte tenu des retards accumulés dans ce domaine.

M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial, a indiqué que l'augmentation de 2 millions d'euros proposée par son amendement était imputée sur l'action *Aide à la formation pour et par la recherche* du programme *Orientation et pilotage de la recherche*. Cette imputation concerne l'augmentation des conventions CIFRE, mais ne porte pas atteinte à leur développement, compte tenu de l'augmentation des crédits consacrés à ces conventions depuis 2005. En revanche, la minoration des crédits de l'action *Aides indirectes* du programme *Vie étudiante* proposée par M. Jérôme Chartier concernerait notamment les logements étudiants. Certes, ces crédits n'ont pas été intégralement consommés en 2006, cependant compte tenu des besoins importants, soulignés notamment par les rapports de M. Anciaux et de M. Wauquiez, cette minoration constituerait un signal particulièrement négatif de la commission des Finances, car il ne resterait que 124 millions d'euros sur ce programme, soit une baisse de 8 % de ses crédits.

La Commission a *rejeté* l'amendement de M. Jérôme Chartier et a *adopté* l'amendement de M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard, Président, a indiqué qu'il était prêt à voir défendu un amendement qui porterait sur un transfert de 4 millions d'euros au profit de l'enseignement supérieur privé, à condition que M. Jérôme Chartier n'impute pas la moitié de cette hausse sur la vie étudiante.

M. Jérôme Chartier a indiqué qu'il déposera, en conséquence, un amendement prélevant à cette fin 2 millions d'euros sur les conventions CIFRE et 2 millions sur les moyens de fonctionnement du CNRS.

Puis, la Commission a adopté, conformément à la position des Rapporteurs spéciaux, les crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, ainsi modifiés.

*

Puis la Commission a examiné, sur le rapport de M. Richard Mallié, Rapporteur spécial, les crédits de la mission *Sécurité sanitaire* et l'article 52, rattaché.

M. Richard Mallié, Rapporteur spécial, a souligné que le budget de la mission interministérielle *Sécurité sanitaire* devrait s'élever, en 2007, à 607,8 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 35,3 % par rapport à 2006, et à 660,7 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 3,3 %. Cette contraction importante des autorisations d'engagement est à mettre au compte du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, mais cette évolution n'est pas significative, puisqu'elle correspond essentiellement à la disparition des « autorisations d'engagement dettes » de 2006, destinées à couvrir le déficit du service public de l'équarrissage et de l'élimination des farines animales. En termes de crédits de paiement, la dotation du programme progresse en effet de 3,5 % pour s'établir à 555,5 millions d'euros.

Concernant le programme *Veille et sécurité sanitaires*, doté de 105,3 millions d'euros, les évolutions sont moins contrastées, puisque les autorisations d'engagement progressent de 1,7 %, et les crédits de paiement de 2,1 %.

Le programme *Veille et sécurité sanitaires* est marqué par l'absence des crédits de personnel, qui sont regroupés sur le programme support correspondant de la mission *Solidarité et intégration*, et qui représentent 2.298 équivalents temps plein travaillé (ETPT), pour un montant de 127,5 millions d'euros. Les crédits du programme progressent légèrement, de 1,7 % en termes d'autorisations d'engagement et de 2,1 % en termes de crédits de paiement, pour s'établir à 105,3 millions d'euros. Cette légère progression est liée principalement à l'augmentation de 36 % de la subvention à l'Institut national de veille sanitaire (55,4 millions d'euros), compensée par la baisse de 67,2 % de la subvention à l'AFSSAPS.

En effet, sur les 105,3 millions d'euros demandés au titre du programme, ce sont 80,5 millions d'euros qui correspondent aux subventions versées aux opérateurs : subvention de l'InVS, la plus importante, dotation à l'AFSSAPS, qui accuse la plus forte baisse, subvention à l'AFSSET, qui s'établit à 3 millions d'euros et enfin, dotations, relativement stables, à l'Agence de biomédecine (10 millions d'euros en 2007) et à l'AFSSA (6,7 millions d'euros). Ces subventions sont ventilées entre les différentes actions du programme selon les missions respectives des agences de sécurité sanitaire.

Les crédits de l'action *Veille, surveillance, expertise et alerte* devraient représenter 63,8 millions d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit une progression de 23,9 % : 55,6 millions d'euros sont consacrés aux agences de sécurité sanitaire, le reste étant réparti entre les dépenses de fonctionnement courant (2,6 millions d'euros), et des crédits d'intervention destinés aux services déconcentrés (5,7 millions d'euros).

L'action *Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises* devrait être dotée de 12,3 millions d'euros, en progression de 53,8 % en termes d'autorisations d'engagement et de 55,7 % en termes de crédits de paiement. Outre la dotation aux agences de sécurité sanitaire (6,1 millions d'euros), 3 millions d'euros financent la formation à la gestion des crises et l'organisation d'exercices, ainsi que le fonctionnement de la délégation interministérielle à la lutte contre la grippe aviaire, et 3,2 millions d'euros sont destinés à la prise en compte des crises locales.

L'action *Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs* devrait bénéficier de 18,3 millions d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit une diminution de l'ordre de 43,2 % des autorisations d'engagement et de 42,8 % des crédits de paiement par rapport à 2006, liée essentiellement à la baisse de la subvention à l'AFSSAPS, mais également à la contraction des crédits d'intervention, qui sont divisés par deux.

Enfin, l'action *Information et formation* est dotée de 10,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour 2007, (en baisse de 8,5 %), et comprend les subventions aux agences (9,2 millions d'euros), des crédits de fonctionnement, à hauteur de 1,3 million d'euros consacrés à la communication et à des campagnes comme « info grippe aviaire ».

Le budget alloué à la sécurité et à la qualité sanitaires de l'alimentation s'élève à 502,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 555,5 millions d'euros de crédits de paiement (+ 3,5 %).

L'action support du programme, *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation*, qui sera dotée de 259,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 256,9 millions d'euros de crédits de paiement, regroupe essentiellement les moyens de fonctionnement et en personnel des directions départementales des services vétérinaires. L'acquisition et la mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires doivent être dotés de 51,2 millions d'euros en 2007, dont 49,1 millions d'euros qui sont fléchés vers l'AFSSA au titre de la subvention pour charge de service public. En effet, les effectifs de l'Agence progressent sensiblement en 2007 (994 équivalents temps plein travaillés), augmentation qui est à mettre au compte des besoins nés du transfert de la mission d'évaluation des intrants végétaux à partir de juillet 2006.

Les crédits de la *prévention et de la gestion des risques inhérents à la production végétale* baissent de 10,9 % en termes d'autorisations d'engagement : ils devraient s'élever à 15,5 millions d'euros en 2007. La diminution est de 7,5 % pour les crédits de paiement, qui reculent à 16,1 millions d'euros.

L'action *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* devrait être dotée de 100,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 108,9 millions d'euros de crédits de paiement, soit une progression, respectivement, de 11,7 % et de 9,7 %. Seront financés à ce titre :

- la lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles, à hauteur de 31,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 39,4 millions d'euros de crédits de paiement ;
- la gestion des maladies hors EST, dont la dotation devrait s'élever à 36,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 37,9 millions d'euros de crédits de paiement ;
- et les plans d'urgence contre les épizooties, qui devraient mobiliser 12,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10,8 millions d'euros de crédits de paiement.

La politique de *prévention et de gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires*, dotée de 26,9 millions d'euros, est en progression de 37,9 %, en raison de la mise en place des inspections sanitaires dans les élevages porcins en 2007 (5,4 millions d'euros), ce qui porte le coût de l'ensemble de ces inspections à 12,9 millions d'euros. Le financement de la lutte contre les salmonelles reste stable (11,1 millions d'euros). Enfin, 2,6 millions d'euros seront consacrés à la surveillance de la contamination des denrées et à la gestion des alertes, et 0,4 million d'euros correspond au financement des contrôles à l'importation en provenance de pays tiers.

Enfin, *l'élimination des farines animales et des coproduits animaux* est dotée de 49 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 95,5 millions d'euros de crédits de paiement en 2007, dont une subvention de l'État au service public de l'équarrissage (43,8 millions d'euros), qui a été profondément réformé en 2006. 49 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 51,7 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus au titre du stockage et de l'élimination des farines animales, dont l'échéance est prévue en 2008. Ces deux éléments expliquent donc la forte baisse des demandes de crédits pour les autorisations d'engagement.

M. Philippe Rouault a demandé si l'on connaît de manière précise l'évolution du stock de farines animales en 2006, puisqu'elle fait l'objet d'un indicateur de performance.

M. Pierre Hériaud a observé que des fonds de concours venaient s'ajouter aux dotations budgétaires. En connaît-on l'origine ?

Le **Rapporteur spécial** a répondu qu'au 1^{er} janvier 2007, le stock des farines animales devrait s'établir à 530.000 tonnes, contre 750.000 tonnes au 1^{er} janvier 2006, soit une baisse de 220.000 tonnes en un an. Il faut se souvenir que, si le stockage coûte cher, l'élimination n'est cependant pas simple, puisque les fours de cimenterie, qui sont les seuls à pouvoir les incinérer, sont en nombre limité. Au sujet des fonds de concours

dont bénéficie la mission, les 37 millions d'euros inscrits dans le présent projet de loi de finances proviennent principalement de l'Union européenne.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a déploré le recours à des fonds de concours auxquels l'État affecte des recettes, afin d'en recevoir ensuite des crédits. L'Agence de financement des infrastructures de transport (AFIT) constitue l'exemple-type de ces structures à cause desquelles il devient difficile de suivre la trace de tous les crédits.

M. Michel Bouvard, Président, s'est également inquiété de la multiplication de ces circuits qui pèchent par leur manque de simplicité. Il s'est interrogé sur leur bien-fondé.

Puis, la Commission a *adopté*, conformément à la position du Rapporteur spécial, les crédits de la mission *Sécurité sanitaire*.

Article 52 : *Création d'une taxe fiscale affectée, au titre de l'évaluation et du contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques*

M. Richard Mallié, Rapporteur spécial, a souligné que la direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture est chargée de délivrer les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Jusqu'à la mise en œuvre de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, ces évaluations étaient conduites par la commission d'étude de la toxicité et le Comité d'homologation des produits antiparasitaires et assimilés. Or, le système en vigueur a accumulé un retard important dans le traitement des dossiers de demandes d'autorisations déposés par les industriels, pouvant aller jusqu'à trois ans. C'est pourquoi la loi d'orientation agricole a transféré à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture. Effectif au 1^{er} juillet 2006, ce transfert doit d'abord être financé par le relèvement du barème de la taxe d'homologation actuellement en vigueur, et qui est prélevée à l'occasion du dépôt des demandes.

Afin d'assurer la pérennisation du financement, l'article prévoit la création d'une taxe fiscale affectée à l'AFSSA, dont le montant correspondra à la charge de l'évaluation. La taxe sera perçue lors de chaque demande d'autorisation de mise sur le marché, de renouvellement de celle-ci ou d'homologation d'un de ces produits, mais également d'autorisation de distribution pour expérimentation ou d'examen d'une nouvelle origine de la substance active d'un des produits concernés.

Le tarif de la taxe est fixé en fonction de la nature de la demande et de la complexité de l'évaluation. Le produit de la taxe est affecté à hauteur de 86,5 % à l'AFSSA et à hauteur de 13,5 % au budget général. Il semblerait que l'État renonce à cette part.

M. Gilles Carrez a jugé que l'article 52 offre un nouvel exemple du contournement du principe budgétaire d'universalité, puisqu'il réalise une débudgétisation de fait. Le projet de loi de finances prévoit ainsi d'affecter une dizaine d'autres taxes, telles que le droit de francisation en faveur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres – pour la fraction dont l'État restait destinataire – la taxe sur les installations nucléaires de base en faveur de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ou encore, en faveur du Centre national de développement du sport, le prélèvement complémentaire sur les sommes mises auprès de la Française des jeux.

M. Michel Bouvard, Président, s'est étonné de la présence en deuxième partie d'un projet de loi de finances d'un article dont l'incidence sur l'équilibre général du budget de l'État est réelle, puisque 13,5 % du produit de la taxe nouvelle lui sont affectés. Il s'est demandé de quelle capacité d'évaluation le Parlement pourrait ultérieurement disposer quant au bien-fondé de cette affectation.

M. Richard Mallié, Rapporteur spécial, a précisé que la recette de cet impôt devrait aller intégralement à l'AFSSA, selon les dernières informations disponibles. Mais les responsables de l'Agence ne paraissent pas avoir été les premiers à en être avertis, ce qui laisse perplexe sur le processus décisionnel.

M. Michel Bouvard, Président, a observé que des retards de paiement affectent l'évaluation des produits phytosanitaires et qu'il n'a simplement pas semblé possible d'effectuer un rattrapage au sein du budget de l'État, de sorte que la responsabilité en est finalement transférée à un opérateur qui sera chargé d'apurer la situation.

M. Philippe Rouault a observé que la taxe prévue ne rapporterait en outre que 7,4 millions d'euros, tandis qu'une fraction de la taxe générale sur les activités polluantes revient aux agences de l'eau dans le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Le contribuable ne peut que s'égarer dans ces affectations croisées.

La Commission a *adopté* cet article, sans modification.

*

La Commission a ensuite examiné les crédits du programme « *Solidarité* » de la mission « *Solidarité et intégration* » et les articles 53, 55 et 56, rattachés (**Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial**).

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial, a indiqué que la dotation totale de la mission s'élève à 12,24 milliards d'euros en autorisations d'engagement pour 2007, progressant de 1 % environ. En crédits de paiement, la dotation est stable à hauteur de 12,2 milliards d'euros.

La priorité traduite par ce projet de budget va aux actions en faveur des personnes handicapées, aux familles vulnérables et aux actions d'insertion. La reconduction des crédits de la mission, dans le cadre d'un budget très contraint, montre que le Gouvernement demeure engagé dans la lutte contre l'exclusion et l'effort financier est maintenu en faveur des catégories les plus vulnérables. La description des actions de la mission est plus précise et la justification au premier euro est fortement améliorée. Seule la description des programmes reste quelque peu générale et ne traduit pas les choix de pilotage de leur responsable, qui, il est vrai, ne peut exercer ce pilotage qu'à la marge, les dépenses « obligatoires » représentant selon les programmes jusqu'à 70 % ou même 95 % des crédits. En effet, une part essentielle des crédits de la mission est destinée au financement des minima sociaux et des dispositifs obligatoires : 9,1 milliards d'euros y sont consacrés sur un montant de crédits hors titre II de 9,8 milliards d'euros.

Une nouvelle structure, la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale a été créée pour soutenir les expérimentations sociales innovantes, locales en particulier, telles celles confiées par le Premier ministre à l'Agence des solidarités nouvelles.

Les dépenses fiscales attachées à la mission par le ministère délégué au Budget sont très nombreuses : celles dont l'objet principal est présenté comme contribuant à la mission représentent 11,5 milliards d'euros, soit un montant égal à 95 % des crédits de la mission. Cependant, le rattachement des dépenses fiscales aux programmes est très approximatif et parfois très éloigné du public concerné : la constatation que la dépense fiscale rattachée à la mission est élevée est donc faussée par les nombreux rattachements approximatifs. Il ne faudrait pas que de telles considérations conduisent à réduire les crédits de la mission, déjà souvent limités face aux besoins humanitaires.

L'exécution des crédits, qui devait être considérablement améliorée selon les objectifs de la LOLF, ne l'a guère été pour la présente mission. Ce phénomène s'explique par deux causes : l'insuffisance de crédits et l'application de la réserve de précaution à l'ensemble des programmes, quelle que soit la nature de leurs dépenses. En effet, les crédits afférents à différentes actions ont été sous-évalués au cours des dernières années, et en 2006 particulièrement.

Il faut approuver la politique de modernisation engagée par les ministères sociaux dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme, puis dans le cadre des audits de modernisation, lesquels ont porté sur de nombreuses actions et sur des dispositifs d'allocations. Le lancement d'un nouvel audit couvrant l'ensemble des services centraux et déconcentrés du ministère, sur l'analyse des missions et activités confiées aux services, est particulièrement pertinent.

La Rapporteur spécial a déploré que, comme elle l'a déjà relevé les deux années précédentes, plusieurs actions de la mission sont encore largement sous dotées pour 2007 : l'aide médicale de l'État, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation parent isolé (API), les tutelles et curatelles de l'État. Le résultat de ce processus est que la mission *Solidarité et intégration* est chargée de dettes. Même dans le cas où l'exercice en cours apparaît en équilibre, une dette demeure au titre des années antérieures 2004 et 2005, dont la charge est évaluée à 30 millions d'euros. Cette charge est actuellement supportée par la CNAM, mais son remboursement devra bien être assuré par l'État. Il doit être mis fin à cette situation, dont le coût appauvrira l'État d'un montant non négligeable.

La dynamique ambitieuse et nécessaire de modernisation entreprise par le Gouvernement dans les domaines sociaux sollicite beaucoup les services de l'État, lesquels s'y prêtent avec une réelle bonne volonté.

En contrepartie, il serait souhaitable de faciliter la gestion quotidienne de leurs actions en allouant les crédits nécessaires, s'agissant de dépenses légales et obligatoires, ou encore très prévisibles comme celles afférentes à l'hébergement d'urgence ou à l'AME qui détient le record, avec 911 millions d'euros, d'insuffisance totale, année 2006 incluse.

La tâche qui reste à accomplir pour conférer un maximum d'efficacité à nos dispositifs d'insertion et de retour à l'emploi est encore très grande et il serait préférable de s'y consacrer pleinement au lieu d'exiger des services gestionnaires des efforts permanents de redéploiement de crédits et de négociation avec le Budget pour la levée de la réserve de précaution et l'abondement par décrets d'avance d'un côté, et avec les associations partenaires de l'autre côté pour les amener à la patience. Il faut donc clarifier cette situation.

Le programme « *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* » est doté de 1,05 milliard d'euros, ce qui traduit une progression de 4 %. Il reprend les priorités du Plan national d'action pour l'inclusion sociale 2006-2008. Ce programme connaît toujours une insuffisance de crédits.

Le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion du 12 mai 2006 a adopté un plan triennal 2007-2009 de renforcement et d'amélioration du dispositif d'hébergement d'urgence, que le programme met en œuvre en 2007. La dotation consacrée à l'hébergement d'urgence s'élève à 136,5 millions d'euros. Au total, ce sont 10.900 places d'hébergement ou d'urgence, ou encore en CADA, qui sont créées ou transformées de 2005 à 2007. À titre expérimental, 1.100 places de « stabilisation » pour les grands exclus seront créées grâce à une dotation de 16 millions d'euros.

À la suite de la mission de l'IGAS et de l'IGF en 2005, un plan d'action a été arrêté avec l'amélioration du contrôle de gestion et du pilotage. Il serait souhaitable de faire évoluer la gestion des centres d'hébergement en s'inscrivant dans une logique de conventions d'objectifs et de moyens passées avec les associations gestionnaires, afin d'assurer un meilleur pilotage et une prévisibilité financière accrue. Les associations s'y montrent largement favorables.

Le programme « *Accueil des étrangers et intégration* » est doté de 455,13 millions d'euros. Le programme « *Égalité entre les hommes et les femmes* » voit ses crédits progresser d'environ 3 % pour atteindre 28,34 millions d'euros.

Le programme « *Action en faveur des familles vulnérables* », est doté de crédits stables à hauteur de 1,15 milliard d'euros en crédits de paiement. La dotation de l'allocation parent isolé (API) s'élève à 917 millions d'euros. Le nombre d'allocataires continue de croître suivant un taux de natalité favorable. La sous-dotation de l'API depuis 2002 a donné lieu à une dette importante vis-à-vis de l'ACOSS avec un montant des dettes cumulées de 422,3 millions d'euros. Il serait souhaitable que la loi de finances rectificative mette fin à cette situation. En effet, le Gouvernement présente, à travers deux articles rattachés au présent projet de loi, deux réformes de l'API, dont il est escompté une économie de 141,25 millions d'euros.

Le programme « *Handicap et dépendance* », doté de 8 milliards d'euros, progresse de 2,4 %. La contribution de l'État au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées s'élèvera à 13,82 millions d'euros. Il est très important que l'année 2007 voie la totalité des maisons se mettre en place, car la loi de 2005 a créé une forte attente de simplification de la prise en charge des personnes. Il serait utile que l'administration dresse la liste des départements où des problèmes de détachement des agents ou de coordination entre les différents organismes se posent, afin de tenter de les résoudre au cas par cas.

Les crédits prévus pour les établissements et services d'aide par le travail s'élèvent à 1,29 milliard d'euros, soit une progression de 3,54 %, pour financer un total de 112.811 places. La réforme de la rémunération garantie des travailleurs en établissement donne naissance à un nouveau dispositif prenant dorénavant le nom d'aide au poste. Les crédits correspondants devraient s'élever à 978,5 millions d'euros, en diminution de 2,64 % pour 819.051 personnes concernées.

La dotation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est en progression à 5,35 milliards d'euros, mais insuffisante depuis plusieurs années et entraînant une dette non couverte par les crédits votés en loi de finances rectificative.

L'audit de modernisation a fait apparaître que les décisions d'attribution de l'AAH font l'objet d'écart entre les départements engendrant des inégalités de traitement, c'est pourquoi un article rattaché remplace la notion d'« impossibilité de se procurer un emploi » prévue à l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, par une formulation plus facilement applicable.

Le programme « *Protection maladie* » est doté de 398,14 millions d'euros. La dotation de ce programme est en baisse, car la subvention d'équilibre versée par l'État au fonds de financement de la couverture maladie universelle complémentaire est réduite de près de 209 millions d'euros. Celle-ci n'est plus que de 115 millions d'euros, ce qui traduit la poursuite du transfert de l'État vers l'assurance maladie du financement de la couverture maladie complémentaire, transfert accompagné d'une ressource affectée et donc neutre pour le Fonds CMU.

La dépense au titre de l'AME a connu une très forte augmentation au cours des dernières années. Pour 2007, la même dotation égale à 233,48 millions d'euros est reconduite et sera encore largement insuffisante. Les besoins de financement de l'année 2006 s'établissent à environ 423 millions d'euros. Le ministère de la santé devra demander, ainsi qu'il le fait depuis plusieurs années, une ouverture de crédits en loi de finances rectificative : celle-ci devrait atteindre 911 millions d'euros pour apurer la situation, ce qui est souhaitable.

Le programme « *Égalité entre les hommes et les femmes* » est doté de 1,15 milliard d'euros, en augmentation de près de 6 %.

Enfin, le programme « *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* » est doté de 1,09 milliard d'euros en crédits de paiement, stable par rapport à 2006.

L'effectif budgétaire avant transferts est donc de 14.881 ETPT avant transferts d'emplois à l'extérieur du ministère. Les emplois rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère sont au nombre de 311. Il est proposé de diminuer l'autorisation budgétaire de 50 emplois. Cependant, des emplois sont créés dans les DOM, à la Réunion et à Mayotte pour renforcer les moyens de la lutte anti-vectorielle et 36 emplois sont créés dans les agences de santé. Aussi la suppression nette de postes se limite à 14 ETPT.

M. Pierre Hériaud a constaté que, globalement, trois programmes voient leurs crédits progresser, tandis que les trois autres diminuent. Les crédits de la mission progressent de 1 %, mais il faut garder à l'esprit que les crédits de l'AME sont sous-évalués de 200 millions d'euros.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné la complexité du budget de cette mission du fait de l'intervention de nombreux opérateurs, dont l'Assurance maladie. En juillet 2002, cette majorité a contribué à assainir les relations entre l'État et la Sécurité sociale. Pourtant, aujourd'hui, cette dernière détient à nouveau une créance de plusieurs centaines de millions d'euros sur l'État. Ces dotations pourraient être abondées en loi de finances rectificative, même si ce rattrapage était sans doute insuffisant. En ce qui concerne la réforme de l'API, qui est une allocation différentielle, il est important que les CAF puissent se substituer à leurs allocataires pour faire valoir, en leur nom, leurs droits à d'autres prestations.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial, a souligné l'article 56, rattaché à la présente mission, apporterait une amélioration en ce qui concerne la dernière question. Deux éléments sont particulièrement importants : le niveau de la dette de la mission à l'égard de la Sécurité sociale et la question de la réserve de précaution. En effet, appliquer une mise en réserve à des dépenses obligatoires est absurde. À tout le moins, l'État devrait prendre en charge la charge de la dette et le coût des difficultés de trésorerie que la régulation budgétaire engendre pour la CNAM d'une part, et pour les associations, d'autre part.

M. Michel Bouvard, Président, s'est demandé si, compte tenu de l'insuffisance passée des dotations budgétaires, les crédits demandés pour 2007 sont suffisants. En effet, la loi de finances rectificative ne doit ouvrir des crédits que pour des dépenses imprévues et non pas pour des dépenses sous-estimées comme les opérations extérieures de la mission *Défense*. De quels leviers dispose-t-on pour inciter les CAF à mettre en œuvre le droit à subrogation que le présent projet de loi de finances propose de leur accorder ? Les dotations prévues permettent-elles de financer correctement les maisons départementales du handicap et de donner son plein effet à la loi sur le handicap ? Dispose-t-on d'une évaluation de son coût pour l'État et pour les collectivités territoriales ? Le Premier ministre a annoncé un plan de solidarité « grand âge ». Pourtant, des associations sont contraintes de refuser des prises en charge de soins infirmiers à domicile. Il est vrai que ces dispositifs, conçus pour des situations de dépendance, sont en fait utilisés plus largement.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial, a confirmé que plusieurs dotations proposées sont, effectivement, notoirement insuffisantes. Par exemple, les crédits de l'AME sont sans doute sous-évalués d'environ 200 millions d'euros.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est étonné du caractère très précis de la prévision de dépenses pour l'AME figurant dans le projet annuel de performance (PAP), qui atteint 233,74 millions d'euros, alors que chacun sait que cette dotation est largement sous-estimée.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial, a précisé que, suite à une séparation constatée par le juge aux affaires familiales, le calcul de l'API est très souvent réalisé sans tenir compte des autres prestations auxquelles l'allocataire pourrait prétendre.

Les maisons départementales du handicap ne connaissent pas de difficultés particulières de financement mais plutôt des problèmes à résoudre pour mettre sous le même toit les différents intervenants. Aucune dotation budgétaire de la présente mission ne finance les soins infirmiers à domicile, qui sont pris en charge par l'Assurance maladie.

Le Rapporteur spécial a alors indiqué qu'elle était favorable à l'adoption des crédits, qui seront mis aux voix avec ceux du programme *Accueil des étrangers et intégration*.

À la demande de **M. Michel Bouvard, Président**, et en accord avec Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial, et M. Gilles Carrez, Rapporteur général, la Commission a ensuite *adopté* une observation demandant que les crédits sous-estimés fassent l'objet d'une inscription pour leur montant effectif, et soulignant que la situation actuelle nuit à la sincérité budgétaire et à l'analyse du coût complet des dépenses.

La Commission a ensuite examiné les articles rattachés.

Article 53 (article L. 821-2 du code de la sécurité sociale) : « *Clarification des règles d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour les personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi* »

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial, a précisé que les modalités d'attribution de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) ont fait l'objet d'un audit de modernisation au premier semestre 2006. L'une de ses conséquences sera la mise en place, en 2007, d'une évaluation systématique des capacités professionnelles des demandeurs d'AAH ; afin d'examiner les possibilités de reprise d'une activité professionnelle. La loi du 11 février 2005 a en effet posé le principe du retour à l'emploi et, donc, du soutien apporté par l'État à l'insertion professionnelle et sociale de la personne handicapée, autant que sa situation le permet. La loi a notamment inscrit les allocataires de l'AAH au nombre des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et augmenté la contribution versée à l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées par les entreprises soumises à l'obligation d'emploi. L'audit a fait apparaître que les décisions d'attribution de l'AAH font l'objet d'écarts entre les départements engendrant des inégalités de traitement, c'est pourquoi il a été décidé d'instaurer un système de suivi de ces décisions. Les écarts devront être analysés et les critères d'attribution devront être rapprochés.

Cet article remplace en conséquence la notion d'« *impossibilité de se procurer un emploi* » prévue à l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, aujourd'hui considérée comme trop imprécise et difficilement appréciable par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, par la notion de « *restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi* ». Cette formulation reprend une classification de l'OMS. La nouvelle rédaction de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale comporte le choix des termes de "restriction", "substantielle" et "durable".

La formulation du troisième critère relatif à l'attribution de l'AAH au titre de l'article L. 821-2 s'appuie sur une terminologie et des concepts utilisés dans la définition du handicap, prévus dans l'article 2 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 55 (article L. 524-1 du code de la sécurité sociale) : « *Alignement du forfait logement de l'allocation de parent isolé (API) sur celui du revenu minimum d'insertion (RMI)* »

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial, a rappelé que l'allocation de parent isolé, créée en 1976, bénéficiait au parent – la mère en général – élevant seul un enfant de moins de trois ans. Un audit de modernisation est en cours sur l'API. Il est souhaitable qu'il aboutisse à des propositions sur la question de la fusion des dispositifs en un seul : en effet les publics des deux dispositifs sont proches, et il serait préférable que les allocataires de l'API bénéficient des mêmes conditions de réinsertion professionnelle que ceux du RMI. Depuis 2002, la hausse de la natalité a pour conséquence une augmentation de 4 % du nombre d'allocataires,

chaque année, avec même une augmentation de 4,6 % en 2005. En outre, les naissances hors mariage ne cessent de progresser : selon une étude réalisée par l'INSEE en janvier 2006, 48,3 % des enfants sont nés de parents non mariés en 2005, contre 43,6 % en 2000 et 38,6 % en 1995. Pour les premiers enfants cette proportion atteint 59 %.

Le dispositif prévu par cet article s'inscrit dans la démarche d'harmonisation des minima sociaux entreprise depuis 2005. Le forfait logement, qui évalue l'avantage en nature que représente le fait de disposer d'un logement à titre gratuit, était appréhendé de manière différente pour un bénéficiaire du RMI ou de l'API, ce qui n'a pas de justification objective. Il y a donc lieu d'aligner le régime de l'API sur les règles en vigueur pour le RMI.

Ainsi par exemple, le forfait logement API de 100,61 pour une personne avec un enfant sera porté à un montant de 103,93 euros, correspondant à celui du RMI pour deux personnes. L'API sera de ce fait plus faible à coût constant, mais sa diminution de quelques euros sera compensée dès le 1er janvier 2007 par la revalorisation de 1,75 % de la prestation elle-même. L'allocataire ne sera donc pas défavorisé par rapport à la situation actuelle.

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 56 (article L. 524-4 du code de la sécurité sociale) : « *Subsidiarité de l'allocation de parent isolé (API)* »

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial, a précisé qu'en matière d'aliments, les bénéficiaires de l'API sont aujourd'hui invités à faire fixer une pension alimentaire. Dans ce cas, et en fonction de la situation de l'allocataire, un droit à l'allocation de soutien familial (ASF) est étudié. Mais le dispositif est très rarement mis en œuvre, faute d'obligation mise à la charge des allocataires.

En cas d'attribution de l'ASF, la Caisse d'allocations familiales est subrogée et mandatée dans le droit à créance d'aliment. À ce titre, elle se charge par voie de recouvrement amiable, puis le cas échéant, forcé, du recouvrement de la pension alimentaire auprès du débiteur d'aliment. Mais cela suppose une décision de justice déjà rendue. Les CAF n'ont quasiment jamais recours à une telle procédure. En effet, la mise en œuvre de la subrogation exige, dans un premier temps, une décision du juge aux affaires familiales fixant l'obligation alimentaire, procédure que la CAF ne peut elle-même susciter. En outre, la CAF ne peut aujourd'hui récupérer les sommes servies au titre de l'API auprès du débiteur de pension qu'en vertu d'une décision du Tribunal des affaires de Sécurité sociale condamnant le débiteur au remboursement de l'API. De surcroît, les CAF ne pouvant obliger les bénéficiaires d'API à faire fixer une pension alimentaire, ce tribunal ne peut systématiquement délivrer de titre permettant le recouvrement de l'API auprès du débiteur d'aliment.

Cette disposition vise à instaurer le principe de subsidiarité de l'API sur tout autre avantage et à accompagner davantage l'allocataire dans l'exercice de ses droits à l'égard de son débiteur alimentaire.

Le demandeur doit faire valoir prioritairement ses droits à l'ensemble des avantages sociaux, légaux, réglementaires et conventionnels auxquels il peut prétendre, ainsi qu'aux créances d'aliments. Cette obligation n'existe pas dans les règles en vigueur.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général s'est interrogé sur les modalités de mise en œuvre de ce dispositif.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial, a de nouveau souligné la nécessité de cette modification législative.

M. Michel Bouvard, Président, a souhaité que ce dispositif fasse l'objet d'un suivi spécifique de la commission des Finances.

La Commission a alors *adopté* cet article *sans modification*.

*

La Commission a ensuite examiné les crédits du programme *Politique des territoires* de la mission *Politique des territoires* (**M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial**).

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial, a expliqué que la mission *Politique des territoires* se placerait en 2007 sous le double signe de l'évolution permanente de son périmètre et de la difficulté de son évaluation. En témoigne à nouveau la réorganisation de l'ex-Délégation à l'aménagement du territoire et à

l'action régionale (Datar) en Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact), qui a intégré l'ex-Mission interministérielle aux mutations économiques (Mime).

La mission peine à dessiner une stratégie d'ensemble pour ses différents programmes, qui semblent encore trop souvent simplement juxtaposés. Sur le plan institutionnel, s'agissant de la cinquième loi de finances de la présente législature, il lui semble impérieux que soit remédié à l'instabilité de rattachement ministériel de la politique en faveur de l'Aménagement du Territoire qui a été constatée depuis cinq ans :

– d'abord rattachée pour les lois de finances 2003 et 2004 au Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire, M. Jean-Paul Delevoye ;

– puis, pour la loi de finances 2005, relevant du ministre de l'Équipement et des Transports, M. Gilles de Robien et de son Secrétaire d'État à l'Aménagement du Territoire, M. Frédéric de Saint-Sernin ;

– enfin, pour la présente loi de finances et celle qui l'a précédée, relevant du Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, M. Nicolas Sarkozy, et de son ministre délégué à l'Aménagement du Territoire, M. Christian Estrosi, ainsi que du Ministre de l'Équipement et des Transports, M. Dominique Perben.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial a donc appelé à une réflexion sur la manière de mieux organiser la mission, de rendre ainsi encore plus clair le schéma des dépenses publiques d'aménagement du territoire, de contribuer par là même à accroître encore leur efficacité, ainsi que d'en permettre, d'un exercice à l'autre, une meilleure évaluation.

Ces observations ne remettent pas en cause les orientations très positives des quatre programmes qui constituent l'objet du rapport spécial : *Aménagement du territoire, Interventions territoriales de l'État, Aménagement, urbanisme et ingénierie publique, Information géographique et cartographique*. Le programme *Tourisme* fait quant à lui l'objet d'un rapport spécial autonome.

Le programme *Aménagement du territoire* est le cœur de la mission *Politique des territoires*. Il représente à lui seul plus de la moitié des dotations des programmes en cause. Ce sont 66 pôles de compétitivité qui sont désormais labellisés. Ils doivent devenir autant de points d'appui pour conforter les territoires, développer l'emploi et stimuler l'innovation économique. Entre 2006 et 2008, l'État leur consacrerait pas moins de 600 millions d'euros. À l'imitation des pôles de compétitivité, le Gouvernement a engagé, en 2006, la formation de pôles d'excellence rurale. Correspondant à un investissement global de plus de 607 millions d'euros, ils sont désormais 176 à être labellisés, dans 86 départements. Ils deviendront pleinement opérationnels en 2007, tandis qu'une seconde vague se prépare.

Comme dans le cas des pôles de compétitivité, la capacité de l'État à respecter ses contributions, et à ne pas multiplier les projets retenus, sous peine de ne pouvoir générer les crédits de paiement correspondants doit être strictement respectée.

Des efforts ont été également fournis pour rattraper le retard des paiements effectués au titre du Fonds national à l'aménagement du territoire (FNADT). Dans le présent projet de loi de finances, les crédits du programme sont nettement en baisse, puisque les 317,2 millions d'euros inscrits cette année au programme en autorisations d'engagement sont inférieurs de plus de 20 % aux 402 millions d'euros de la loi de finances pour 2006. Le Gouvernement entend en effet revenir au réalisme sur des dépenses dont l'évolution ne semblait plus tout à fait maîtrisée, du fait de l'écart accumulé entre les autorisations de paiement et les crédits de paiement au cours des précédents exercices : 67 millions d'euros en 2005 et 100 millions d'euros en 2006, contre seulement 10 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

Dès les premiers mois de l'année 2006, le Gouvernement a constaté l'excès des engagements souscrits au titre du FNADT au regard des crédits de paiement disponibles. Il en a tiré toutes les conséquences, en dégelant, dès mai 2006, la réserve de précaution constituée sur les crédits du programme. Cette mesure exceptionnelle a rendu immédiatement disponibles 19,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,8 millions d'euros en crédits de paiement.

Cela n'a cependant pas suffi à absorber les besoins spécifiques du FNADT en paiement. Aussi le décret d'avance n° 2006-954 du 1er août 2006 a-t-il ouvert 24 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires au profit du programme *Aménagement du territoire*. Cet apport a permis d'éviter toute rupture de trésorerie,

mais sans pouvoir combler à lui seul le décalage accumulé entre autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Cela ne remet pas en cause la poursuite d'une politique dynamique au service de la compétitivité des territoires, mais aussi de la solidarité entre eux, comme le prouvent les progrès réalisés dans la couverture numérique du territoire ou la récente constitution des pôles d'excellence rurale. Mais ceci répond à une nécessaire remise à plat de la réalité des flux financiers.

Le programme *Interventions territoriales de l'État* constitue une mosaïque d'interventions régionales spécifiques. Ces interventions pourraient aussi bien trouver leur place au sein d'autres missions, dans les programmes qui ont le même objet : *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* (mission *Écologie*) pour la préservation de la qualité de l'eau en Bretagne, programme *Accueil des étrangers et intégration* (*Solidarité et intégration*) pour l'accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes, *Gestion des milieux et biodiversité* (mission *Écologie*) pour le plan gouvernemental sur le marais poitevin...

Le programme *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique* affiche des résultats intéressants. La dynamique des villes nouvelles en matière de logement est constante pour les deux villes nouvelles franciliennes de Marne-la-Vallée et de Sénart, non encore retournées au droit commun. La sortie du statut de villes nouvelles à Cergy-Pontoise et à Saint-Quentin en Yvelines a été également l'occasion de la signature de contrats de développement, aux termes desquels les collectivités s'engagent à une production de logements en contrepartie d'un appui de l'État à la poursuite du développement de l'agglomération. Un quart des logements construits en Île-de-France est dû aux grandes opérations d'urbanisme du programme *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique*.

À propos des établissements publics fonciers, la Commission a été suivie, l'an dernier, dans sa volonté de supprimer les crédits affectés au démarrage de nouveaux organismes, puisque la subvention de 2 millions d'euros prévue à ce titre a bel et bien été supprimée. Néanmoins, elle n'a pas été en tous points exaucée, puisque les établissements concernés, dans les Hauts-de-Seine et le Val-d'Oise, ont néanmoins vu le jour. C'est regrettable si l'on considère qu'il y a un risque d'empilement des structures. Sur le plan budgétaire, il faut noter en tout état de cause que la subvention n'était pas indispensable, puisque les deux établissements prévus ont pu être créés et que les dotations des collectivités territoriales concernées, ajoutées aux emprunts gagés sur le potentiel fiscal de la taxe spéciale d'équipement devant leur être affectée, ont suffi à leur mise en place.

Le programme *Information géographique et cartographique* réalise une percée spectaculaire dans le grand public, grâce à Géoportail. Depuis juin 2006, l'activité du programme Information géographique et cartographique est ainsi beaucoup mieux connue, puisque tout le monde peut désormais accéder sur le site Géoportail à l'information et aux cartes proposées par l'Institut géographique national (IGN). L'établissement poursuivra sa transformation et devrait mettre encore plus de renseignements à la disposition du grand public en 2007. Au cours d'un contrôle sur pièce et sur place, a été constatée l'évolution très positive de l'établissement, et les effets bénéfiques du regroupement sur le site de Saint-Mandé, qui permet aussi la mise en vente de son siège à Paris.

Conformément au souhait marqué l'an dernier à l'occasion du vote d'un amendement, le responsable du programme est désormais la Directrice de la Recherche et de l'Animation scientifique et technique du ministère de l'Équipement, ce qui revient, très logiquement, à rendre la supervision budgétaire à l'autorité de tutelle sur l'établissement. Il faut noter qu'il est tout de même paradoxal qu'une intervention du Parlement ait été nécessaire pour que le Gouvernement se résolve à traduire dans sa plénitude, sur le plan budgétaire, la responsabilité juridique qui lui incombe vis-à-vis de l'établissement.

La dotation de l'IGN passe de 74,6 millions d'autorisations d'engagement ouvertes en 2006 à 75,5 millions d'euros proposés dans le présent projet. Il conviendra de vérifier que, parallèlement, l'objectif d'un taux de ressources propres s'élevant à 51 % en 2007, contre seulement 45 % en 2006, sera bel et bien atteint au 31 décembre 2007.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a demandé si le décret d'avances de 24 millions d'euros permettra de solder l'essentiel des engagements du FNADT pour 2006 ou s'il faudra prévoir des ouvertures de crédits en collectif de fin d'année.

M. Patrice Martin-Lalande s'est félicité du succès rencontré par le site Internet de l'IGN, qui aurait reçu 7 millions de consultations en juillet. Comme pour celui de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), un tel

engouement témoigne d'une véritable réappropriation par les citoyens d'un service public qui prend une dimension nouvelle.

M. Michel Bouvard, Président, a remercié le Rapporteur spécial pour la précision de ses développements consacrés au FNADT et s'est associé à la question de M. Gilles Carrez, en demandant s'il subsistait, malgré le récent décret d'avances, un certain nombre de factures impayées dans quelques régions. Par ailleurs, une réelle clarification est nécessaire quant aux besoins budgétaires exprimés par les ministères, dans le cadre de la négociation des contrats de projet 2007-2013, s'agissant notamment des conventions interrégionales de massif.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial, a répondu que d'après les services du ministère de l'Économie et des finances, plus aucune facture ne demeurerait en attente de paiement, mais que le problème se concentrait sur la question des engagements.

M. Michel Bouvard, Président, a contesté ce point.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial, a indiqué qu'il avait envisagé l'interrogation systématique des préfets de région sur cette question ; à l'évidence, une telle démarche aurait été très mal comprise par le Délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. Il convient de rester particulièrement attentif.

La négociation sur les contrats de projet suit son cours et il est, à ce stade, impossible d'apprécier la compatibilité des engagements prévus avec le volume des budgets des ministères concernés. Au surplus, les crédits du FNADT ont également partie liée avec les 600 millions d'euros dégagés en faveur des pôles de compétitivité. Or, il est patent que ces crédits s'inscrivent dans un cadre plus large que le seul budget de la politique des territoires. M. Patrice Martin-Lalande a raison de saluer le succès rencontré par le site Géoportail de l'IGN, ce qui ne doit toutefois pas faire perdre de vue la nécessité d'une réorganisation interne de cet institut, dont les deux implantations de Saint-Mandé et de Villefranche-sur-Cher ont vocation à perdurer.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx a demandé confirmation de l'exclusion des crédits consacrés aux infrastructures routières des prochains contrats de projet.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial, a répondu par l'affirmative : ces investissements figurent désormais dans les comptes de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a précisé que l'AFITF devait ensuite reverser des fonds de concours au budget de l'État.

M. Michel Bouvard, Président, a demandé au Rapporteur spécial son appréciation sur le fonctionnement du programme d'*Interventions territoriales de l'État*.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial, a répondu que l'existence même des PITE n'était pas en accord avec l'esprit de la LOLF.

M. Michel Bouvard, Président, souscrivant à cette analyse et rappelant que l'instauration de ces PITE était un souhait insistant des préfets, a souhaité que le Parlement puisse continuer à les suivre attentivement.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits, dont le vote interviendra après l'examen des crédits du programme *Tourisme*.

*

La Commission a enfin examiné, sur le rapport de M. Georges Ginesta, Rapporteur spécial, les crédits de la mission *Sécurité civile*.

M. Georges Ginesta, Rapporteur spécial, a présenté les crédits de la mission Sécurité civile pour 2007, en indiquant qu'ils s'élèvent à 429,4 millions d'euros. Ils représentent cependant moins de 8 % de l'effort national en faveur des services d'incendie et de secours. Le document de politique transversale comptabilise également les dépenses de prévention des autres ministères, qui concourent à la sécurité civile, ce qui aboutit à un total de 902,4 millions d'euros.

À cela s'ajoutent les services opérationnels fournis par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Selon les budgets primitifs adoptés en 2006, l'ensemble des dépenses des SDIS s'élève à 4,7 milliards d'euros. La sécurité civile représente donc un budget global de 5,6 milliards d'euros. Ce budget en

fait une des grandes politiques publiques de notre pays, avec un coût supérieur à celui de l'Action extérieure de l'État (2,3 milliards d'euros), de la Culture (2,7 milliards d'euros) ou de l'Agriculture (3 milliards d'euros) et proche de celui de la Justice (6,3 milliards d'euros).

Depuis 2001, date de la fin de mise en place de la départementalisation, les dépenses des SDIS ont augmenté en moyenne annuelle de 9,5 %. Force est malheureusement de constater que les dépenses ont encore augmenté de 5,3 % entre 2005 et 2006. Les structures mises en place par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 n'ont donc pas encore réussi à enrayer cette évolution. Le niveau de dépenses qui est maintenant atteint est à la limite du supportable pour les contribuables. Les services qui sont rendus en matière de secours n'ont pas justifié une telle évolution. Les ressources qui y sont maintenant affectées font défaut dans d'autres secteurs tout aussi prioritaires de l'action publique locale.

L'article 10 de la LOLF prohibe les crédits évaluatifs. Trois lignes budgétaires de la sécurité civile étaient systématiquement sous dotées en loi de finances initiale. La Direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) du ministère de l'Intérieur a fait de gros efforts dans le projet de loi de finances pour 2007 pour doter suffisamment les dépenses de carburant et de produits retardant ; par contre, les crédits des colonnes de renfort ont été dimensionnés à minima, et un abondement devra donc intervenir avant la fin de l'année 2007.

Il serait souhaitable qu'en application de l'article 51-1 de la LOLF, l'échéancier des crédits de paiement relatifs aux flottes aériennes figure dans le projet annuel de performance (PAP).

Le transfert de l'École nationale des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP) est prévu à Aix-en-Provence avant l'été 2007. Le contrat d'établissement entre l'État et l'ENSOSP, devrait être conclu rapidement, s'agissant d'une obligation de la LOLF. Au-delà, il faudrait homogénéiser le niveau de recrutement et de formation des sapeurs pompiers, afin d'éviter les comportements répréhensibles de la part d'éléments radicaux de certains départements, lors de manifestations, où le commandement lui-même en vient à être contesté.

Le rapport du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) de mai 2006 estimait que l'administration n'avait pas mis en œuvre les procédures internes adéquates pour laisser aux responsables de BOP une autonomie de gestion suffisante. La Direction de la sécurité civile estime en réponse qu'elle ne dispose pas de services déconcentrés, mais « délocalisés ». Elle fait également valoir la spécificité de la sécurité civile, où la grande volatilité des dépenses justifie un système de gestion prudentiel.

L'élaboration de la maquette de la LOLF avait été l'occasion de débats fournis sur la question de savoir s'il fallait limiter la mission Sécurité civile aux services du ministère de l'Intérieur ou s'il fallait l'étendre aux interventions des autres ministères. Il convient de soutenir, tout comme le fait la commission des Finances du Sénat, la démarche du ministre de l'Intérieur visant à la création d'une mission interministérielle.

La DDSC assure la fonction de « pilotage national » des SDIS et des personnels qu'ils emploient. Celle-ci est la conséquence de l'article 1er de la loi de modernisation de la sécurité civile, qui dispose que « l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens. ». Dans le respect du principe de la libre administration des collectivités, la DDSC devrait néanmoins renforcer son action en la matière.

La question qui se pose est de savoir si le service public de la sécurité civile est piloté dans sa globalité. Jusqu'à la loi de modernisation de la sécurité civile, on avait une situation déséquilibrée où l'État prenait les décisions et les collectivités en supportaient les conséquences financières. Pour pallier ce manque, la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) a été créée par la loi de modernisation de la sécurité civile. Sous la présidence du sénateur Éric Doligé, la CNSIS agit pour lui donner sa dimension d'instance de concertation et de dialogue. Elle doit donner aux conseils généraux les éléments pour s'opposer à l'accroissement des dépenses des SDIS. La loi devrait lui donner un droit de consultation obligatoire, avec avis conforme.

Les causes d'augmentation des coûts des SDIS sont connues. Certes, ce sont maintenant les conseils généraux qui votent les budgets des SDIS. Mais la gestion des SDIS manque encore trop souvent de transparence. Les conseils généraux négocient actuellement des conventions avec les SDIS, qui devraient permettre une programmation des investissements et une maîtrise de l'endettement. La mutualisation des moyens des SDIS est encore embryonnaire. La loi de modernisation de la sécurité civile leur a donné la possibilité de créer des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours, mais cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre.

Il faudrait utiliser le fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) comme levier. On estime que des économies de 20 % à 25 % sont possibles par le biais de ces procédures de mutualisation. Sur un total estimé à plus de 350 millions d'euros d'achats par an, les élus locaux se priveraient ainsi chaque année de l'équivalent d'un FAI (70 millions d'euros).

La coordination entre les différents acteurs de secours devrait être renforcée - SAMU, sapeurs pompiers et ambulanciers -, avec notamment le développement de plates-formes communes « 15-18 ». Les SDIS n'ont pas encore pris le tournant de la gestion publique par la performance. La DDSC a élaboré un outil unifié de recueil et de traitement de l'information statistique relative aux SDIS, dénommé « Infosdis ». Il s'agit de faire encore évoluer cet outil pour constituer un ensemble d'indicateurs, de ratios et de référentiels, permettant aux SDIS de se comparer entre eux.

Il serait utile d'informer les contribuables sur les dépenses des SDIS par une mention spécifique sur leur feuille d'impôt, afin de susciter une prise de conscience de nos concitoyens quant à leur coût réel.

On comptabilise 10 000 sapeurs pompiers professionnels de plus entre 1997 et 2005. Cette augmentation était, certes, due à l'application progressive de la réglementation sur la réduction du temps de travail. Mais entre 2004 et 2005, leur nombre a encore augmenté de 958... Une pause dans les recrutements s'avère donc nécessaire. Depuis le décret de décembre 2001 sur la réduction du temps de travail, les sapeurs pompiers professionnels assurent entre 90 et 100 jours de garde de 24 heures par an, ce qui signifie 270 jours chômés par an... Mais on sait que grosso modo 70 % de l'activité est concentrée sur 50 % du temps. Or, dans de très nombreux SDIS, on constate encore une présence en effectifs du même ordre à 3 heures et à 16 heures... Une plus grande souplesse des régimes de garde est donc nécessaire. Le faible nombre annuel de gardes de 24 heures n'est pas sans dommage, tant au niveau personnel que professionnel. Il faut refonder la cohésion des équipes de secours, et pour cela il faut travailler plus. Le décret du 31 décembre 2001 a prévu une évaluation du régime des gardes avant le 1er juin 2007. Sans anticiper ces travaux, on devrait examiner la possibilité d'harmoniser au niveau national les régimes de garde, afin de ne plus permettre de gardes supérieures à 12 heures.

M. Michel Bouvard, Président, a tenu à féliciter le Rapporteur spécial pour son discours responsable, que partagent nécessairement tous ceux qui connaissent le fonctionnement des SDIS, alourdi par la législation sur les 35 heures ainsi que par l'inflation normative en matière de sécurité. La MILOLF avait ardemment souhaité la création d'une mission interministérielle relative à la protection civile. Les parlementaires n'ont malheureusement pas la possibilité de la créer par amendement, mais il faut réaffirmer avec force son utilité en termes de pilotage des politiques publiques.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, évoquant les 958 recrutements de sapeurs-pompiers professionnels intervenus en 2005, a souhaité connaître la raison d'une telle progression, qui ne peut plus être justifiée par la législation sur les 35 heures. Par ailleurs, le Rapporteur spécial peut-il confirmer que les pompiers à statut militaire de Paris, des trois départements de la petite couronne et de Marseille, sont des effectifs moins coûteux et plus performants que les sapeurs-pompiers professionnels des SDIS ?

Mme Marie-Hélène des Esgaulx a fait observer qu'à l'inverse, le matériel dont dispose la brigade des sapeurs-pompiers de Paris est nettement plus obsolète que celui d'un SDIS.

M. Georges Ginesta, Rapporteur spécial, a confirmé les propos du Rapporteur général : les militaires de Paris et de Marseille effectuent beaucoup plus de gardes que les civils. Ces derniers, au nombre de 37.419, n'accomplissent même pas leur métier une fois par jour en moyenne, puisqu'on décompte 3,6 millions d'interventions par an, soit 10.000 par jour. De surcroît, ces sapeurs-pompiers civils coûtent, à grade équivalent, 33 à 45 % plus cher que les fonctionnaires de l'État ou que les fonctionnaires territoriaux, selon les calculs effectués par le directeur de la défense et de la sécurité civile. Ainsi un sapeur-pompier professionnel au grade de colonel représente une charge de 92.300 euros par an, où les cotisations sociales ne représentent que 38 % du traitement.

M. Michel Bouvard, Président, a souligné que les départements étaient très inégaux devant les risques nécessitant le recours à la sécurité civile. Pourtant, les moyens matériels et humains mis en œuvre ne prennent pas en compte ces inégalités.

M. Georges Ginesta, Rapporteur spécial, a fait valoir que le coût du SDIS du Var représente près de 100 euros par habitant, soit pour une famille de quatre personnes, davantage que la taxe d'habitation.

La Commission a *adopté* à l'unanimité, sur la proposition du Rapporteur spécial, les crédits de la mission *Sécurité civile*.

Article additionnel après l'article 51.

La Commission a examiné un amendement de **M. Georges Ginesta, Rapporteur spécial** tendant à enrichir le document de politique transversale sur la sécurité civile, afin qu'il présente l'ensemble des coûts engendrés par cette politique, tant au niveau de l'État que dans les SDIS. En outre ce document devra exposer la stratégie définie en matière de gestion par la performance des services d'incendie et de secours sur l'ensemble du territoire national, afin de renforcer l'efficacité de la dépense publique.

M. Michel Bouvard, Président et **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, ont vivement soutenu cette initiative, qui est tout à fait conforme à l'esprit de la LOLF.

La Commission a *adopté* cet amendement à l'unanimité.

*

* *

Jeudi 2 novembre 2006

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président

Après l'audition de M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la Culture et de la communication sur les crédits de son ministère, (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 2 novembre 2006*), lors de la réunion de la commission élargie, la commission des Finances a examiné les crédits de la mission « Médias ».

Suivant l'avis favorable du **Rapporteur spécial**, elle a *adopté* ces crédits.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, prévoyant que le Gouvernement présente, sous forme d'une annexe générale « jaune », un rapport sur l'activité et les moyens de l'audiovisuel extérieur.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Hervé de Charrette** a rappelé qu'il était favorable à ce qu'une cohérence soit trouvée au sujet de l'audiovisuel extérieur. Plutôt que d'éclater les crédits entre deux programmes distincts, il serait souhaitable d'établir un rapprochement. En la matière, le seul bon remède serait l'existence d'un seul programme, avec un seul ministre : celui des Affaires étrangères. Si l'on peut comprendre que dans la phase initiale, il était nécessaire d'afficher une volonté politique forte, s'agissant de la chaîne d'information internationale et de l'audiovisuel extérieur, au bout de deux ans, cette distinction ne se justifie plus. L'adoption de l'amendement du Rapporteur spécial risque d'être un alibi pour maintenir cette présentation des crédits.

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, a répondu que l'objet du document d'information en question dépasse le problème posé par M. Hervé de Charrette. Ce document inclura d'autres éléments, comme le rôle d'Arte ou celui de France Télévisions.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Compte Avances à l'audiovisuel public

La Commission a examiné un amendement de M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, prévoyant de diviser en cinq programmes les crédits de cette mission, pour que les parts de redevance affectées à chaque société ressortent directement du vote du compte spécial.

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, a souligné la nécessité, conforme à la LOLF, que la mission ne se contente pas de distinguer l'affectation de la redevance entre télévision, radio et patrimoine audiovisuel, mais que cette distinction soit opérée au profit de chacun des opérateurs financés par la redevance. Cela permettra de se passer du vote d'un article de seconde partie en loi de finances, vote redondant avec celui sur le compte.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Puis, la Commission a *adopté* les crédits de la mission « Avances à l'audiovisuel public », ainsi modifiés.

Article 63 « Répartition, au profit des organismes de l'audiovisuel public, des ressources de la redevance audiovisuelle

La Commission a *adopté* cet article sans modification

Après l'article 63

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Didier Migaud prévoyant que l'avis d'imposition de la redevance est émis avec celui de l'impôt sur le revenu, le **Rapporteur spécial** s'étant déclaré défavorable.

Articles additionnels après l'article 63 :

La Commission a examiné un amendement de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, prévoyant d'exonérer du paiement de la redevance les centres de formation des apprentis.

Le **Rapporteur spécial**, tout en déclarant comprendre la logique de cet amendement, a rappelé qu'il existe une différence statutaire entre les centres de formation d'apprentis (CFA) et les établissements scolaires. Par ailleurs, le code du travail prévoit déjà une possibilité d'exonération, quand les CFA ont conclu une convention avec un ou plusieurs établissements d'enseignement.

Le **Président Pierre Méhaignerie**, tout en comprenant cet argument, a rappelé que les centres de formation d'apprentis souffrent d'un vrai déficit de considération. Même s'il ne convient pas d'étendre, par principe, le champ des exonérations, il s'est déclaré, compte tenu de la situation particulière de l'apprentissage, favorable, à titre personnel, à cet amendement.

La Commission a alors *adopté* cet amendement.

Puis, elle a examiné un amendement de M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, prévoyant que les avenants aux contrats d'objectifs et de moyens seront transmis systématiquement au Parlement, dans les mêmes conditions que les contrats eux-mêmes.

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, a souligné que l'exemple de France Télévisions, où des modifications lourdes du contrat d'objectifs et de moyens sont intervenues, montre tout l'intérêt de la transmission des avenants aux contrats, à des fins de contrôle parlementaire.

La Commission a *adopté* cet amendement.

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, a alors présenté le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre Radio France et l'État, transmis aux fins d'avis. Ce projet de contrat pour la période 2006–2009 a été approuvé par le conseil d'administration de l'entreprise le 12 juillet dernier. Ce document, qui n'est peut-être pas parfait, ne mérite pas de reproches forts. Pour autant, il convient de considérer que :

– ce COM a bien été transmis aux commissions compétentes des deux assemblées, conformément à la loi ;

– il convient aux deux parties signataires lesquelles n'attendent que l'avis de la Commission pour le signer ;

– s'il n'est pas révolutionnaire, il a le mérite d'exister, six ans après le vote de la loi et comporte des orientations tout à fait positives en termes de service public et de gestion d'entreprise ;

– il permet de trouver une solution acceptable pour le financement des lourds travaux de la Maison de la Radio, qui ne pénalise pas le développement de l'entreprise et rend prévisible les besoins de financements publics à horizon 2013 ;

– Radio France s'y engage à moderniser sa politique sociale à effectifs constants sur la durée du COM ;

– il comporte enfin des indicateurs de performance, certes perfectibles, et parfois un peu littéraires, mais qui sont sérieux et s'articulent bien avec ceux figurant dans le projet annuel de performances de la mission *Avances à l'audiovisuel public*.

La Commission a ensuite *donné un avis favorable* au contrat d'objectifs et de moyens de Radio-France.

*

Après l'audition de Mme Christine Lagarde, ministre déléguée au commerce extérieur (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 2 novembre 2006*), lors de la réunion de la commission élargie, la commission des Finances a examiné les crédits *Entreprises publiques : comptes Participations financières de l'État et avances à divers services de l'État* (**M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial**).

Elle a examiné un amendement de M. Jean-Pierre Balligand tendant à créer un nouveau programme intitulé *Abondement au fonds de réserve pour les retraites* et à le doter de 1 milliard d'euros en réduisant d'un même montant les crédits du programme *Désendettement de l'État et des établissements publics de l'État*.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. François Brottes** a jugé utile de permettre au Parlement de se prononcer plus en détail sur la répartition des crédits, certes évaluatifs, du compte des participations financières de l'État. À cet fin, il serait opportun de créer un programme spécifique dédié au Fonds de réserve pour les retraites (FRR) créé par le Gouvernement de Lionel Jospin, afin de préparer le choc démographique sur les retraites, et de le doter d'une somme significative, aucun versement n'étant intervenu depuis 2003.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé que cet amendement prévoit une nouvelle catégorie de dépenses du compte pour 2007, car il crée un programme au sein du compte d'affectation spéciale. Toutefois, il respecte parfaitement le dispositif de la LOLF, puisqu'il reste dans le montant prévu des crédits de la mission. Conformément à l'article 47 de la LOLF, cet amendement est donc recevable, même s'il élargit le champ d'action du compte. Au surplus, cette extension est conforme au texte qui a créé le compte, c'est-à-dire l'article 48 de la loi de finances pour 2006.

Après que **M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial**, a remarqué que la possibilité de tels versements est expressément prévue, sans qu'il soit utile de les isoler du programme *Désendettement de l'État et des établissements publics de l'État* dans lequel ils sont compris, la finalité étant la même, qu'il s'agisse de désendetter l'État aujourd'hui ou d'éviter son endettement demain en provisionnant à cet effet des dotations au FRR, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite *adopté* les crédits de compte spécial « *Participations financières de l'État* » conformément à la position du Rapporteur spécial.

Après l'article 40

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Pierre Balligand tendant à intégrer au rapport relatif à l'État actionnaire prévu à l'article 142 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, un projet annuel et un rapport annuel de performances établies par l'Agence des participations de l'État (APE).

Après que **M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial**, a remarqué que les performances de l'APE sont précisément mesurées par le projet annuel de performances de la mission *Participations financières de l'État*, joint en annexe au projet de loi de finances, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Puis la commission des Finances a *adopté*, conformément à la position du Rapporteur spécial, le compte spécial « *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* ».

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu, en application de l'article 12 de la LOLF :

- un projet de décret de transfert portant sur les personnels de la direction des pêches, dont les emplois seront remboursés, en gestion, au ministère des Transports ;
- un projet de décret de transfert relatif au financement d'un programme interministériel géré par le SGDN.

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

Mardi 31 octobre 2006

– Audition de M. Günter Verheugen, vice-président, commissaire chargé des entreprises et de l'industrie.