

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Examen de la *seconde partie* du projet de loi de finances pour 2008 (n° 189)
- Examen des crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables :
 - Transports aériens et météorologie ; budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* ; vote sur l'article 44 rattaché (M. Charles de Courson, Rapporteur spécial) 2
 - Énergie et matières premières (M. Alain Cacheux, Rapporteur spécial) 7
- Vote sur les crédits de la mission :
 - Administration générale et territoriale de l'État (M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial) 10
 - Information relative à la Commission 14

Mercredi
10 octobre 2007
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 4

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Présidence
de M. Didier Migaud
Président
puis
de M. François Scellier,
puis
de M. Didier Migaud,
Président



La Commission a commencé l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2008 et procédé, sur le rapport de M. Charles de Courson, Rapporteur spécial, à l'examen des crédits du programme *Transports aériens et météorologie*, du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* et de l'article 44 rattaché.

Au préalable, **M. Alain Rodet** a demandé que la Commission se saisisse de la question de la fusion annoncée de la Direction générale des impôts avec la Direction générale de la comptabilité publique.

Le **Président Didier Migaud** s'est déclaré favorable à cette suggestion tout en considérant que l'automne budgétaire était principalement occupé par l'examen du projet de loi de finances pour 2008. M. Thierry Carcenac, Rapporteur spécial des crédits de la Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public, ne devrait pas manquer d'aborder cette question dans le cadre de son rapport, dans l'attente des éventuels futurs travaux de la Commission.

M. Charles de Courson, Rapporteur spécial des programmes *Transports aériens et météorologie* et du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* a précisé que les crédits dont il est Rapporteur spécial sont inscrits dans le budget général (les programmes *Transports aériens et météorologie* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*) et dans le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

Le programme *Transports aériens* finance les activités régaliennes de la direction générale de l'aviation civile.

Les crédits demandés pour 2008 sont inférieurs de plus de moitié à ceux votés en loi de finances initiale pour 2007 : 80 millions d'euros contre 170 (en crédits de paiement).

Cela s'explique par deux mesures :

– d'une part, la quasi-totalité des crédits de personnel (près de 60 millions) sera transférée vers le programme support de la mission ;

– d'autre part, une mesure de débudgétisation est proposée, à hauteur de 30 millions d'euros. Il s'agit de supprimer le financement budgétaire d'une partie des dépenses de sûreté (c'est-à-dire, pour l'essentiel, des dépenses engagées pour lutter contre le terrorisme). Ces dépenses seraient intégralement financées par la taxe d'aéroport ; c'est l'un des objets de l'article 44 du projet de loi de finances, rattaché.

L'architecture du programme *Transports aériens* demeure largement perfectible.

Il faudrait rattacher à ce programme les dépenses de personnel de la gendarmerie du transport aérien. Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a formulé une recommandation en ce sens, mais la DGAC a choisi de maintenir le *statu quo*.

Le CIAP a également proposé de créer une action consacrée à la sécurité et à la sûreté. Cela rendrait en effet plus lisible la politique conduite en la matière. La DGAC devait étudier cette possibilité dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2008, mais là encore la structure n'a pas évolué. La DGAC devra à nouveau être sollicitée sur ce point. Il semblerait que les résistances proviennent plutôt du ministère de la Défense, les

gendarmes souhaitant rester attachés à ce ministère. Il faut préciser que le transfert des crédits n'empêcherait pas que la gestion du personnel reste assurée par la Défense.

En application de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* doit être essentiellement financé par des redevances pour service rendu.

Le produit attendu de ces redevances (essentiellement redevance de route et redevance pour services terminaux de la navigation aérienne) devrait augmenter en 2008. Encore une fois, la DGAC tend à sous-évaluer le trafic, et à fixer en conséquence les redevances à un niveau supérieur à ce qui est nécessaire pour couvrir le coût du service rendu. Les taux des redevances seront fixés par arrêté en novembre prochain : les prévisions de croissance du produit ne tiennent donc même pas compte d'une probable réévaluation à la hausse des tarifs, supérieure à l'inflation. Il serait souhaitable que le Parlement dispose dès le début de l'examen du projet de loi de finances des perspectives sur les taux, dont la DGAC dispose sans doute dès octobre.

La principale critique relative aux recettes du budget annexe doit porter sur l'évolution de la taxe de l'aviation civile (TAC). Une partie de cette taxe est affectée au budget annexe pour financer les dépenses non couvertes par le produit des redevances. Chaque année, la loi de finances détermine la part du produit de la TAC affectée au budget annexe et la part affectée au budget général. Pour 2008, il est proposé d'augmenter la part affectée au budget annexe. Cette évolution semble en contradiction avec l'esprit de la LOLF et la logique de séparation des activités régaliennes et des activités de prestation de service. Par principe, l'impôt doit financer les dépenses régaliennes.

La principale remarque concernant les programmes du budget annexe porte sur l'architecture. Le CIAP a critiqué le fait que le programme *Formation aéronautique* ne regroupe pas tous les crédits de formation inscrits dans le budget annexe. Cela rendrait beaucoup plus lisible la politique menée en la matière. Cela justifie le dépôt d'un amendement transférant tous les crédits de formation du budget annexe vers le programme *Formation aéronautique*. L'adoption de cet amendement pourrait en outre conduire la DGAC à réfléchir au mode de financement de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC). Ne serait-il pas logique que les compagnies financent l'ENAC, elles qui embauchent des personnels financés sur fonds publics par l'ENAC ?

À propos du programme *météorologie*, il faudrait que soit suivie d'effet la proposition formulée par la Cour des comptes, tendant à ce que le président de Météo France ne soit plus responsable du programme *météorologie*. Ce n'est bien évidemment pas par défiance à l'égard du président de Météo France ; mais il conviendrait de confier cette fonction à une personne dépendant hiérarchiquement du ministre des Transports, celui-ci étant responsable devant le Parlement de l'exécution des crédits votés.

Météo France doit réformer radicalement son organisation territoriale. Depuis le début des années 1980, l'établissement a une antenne dans presque tous les départements. À l'exception des zones montagneuses et de l'outre-mer, cela ne se justifie pas, et coûte très cher à l'établissement public. L'évolution des modèles de prévision de météorologie permet d'envisager une implantation régionale et non plus départementale. Cela permettrait de réduire les effectifs de 400 personnes environ.

M. Charles de COURSON, Rapporteur spécial, a ensuite procédé à un rapide tour d'horizon du secteur de l'aérien.

Le trafic est très dynamique : +4 % de croissance attendu en 2008.

Les compagnies aériennes en profitent, notamment Air France KLM.

L'ancienne compagnie nationale est très concernée par l'avenir de la caisse de retraite des personnels navigants (CRPN).

Cette caisse complémentaire autonome, qui n'est pas un régime spécial, connaît un déficit structurel. La solution la plus opportune est l'allongement de la durée de cotisation. Mais on rencontre là un problème très spécifique. L'article 4 de la loi du 26 juillet 2004 a posé le principe d'un âge limite d'activité en vol des personnels navigants, pour des raisons de sécurité et de pénibilité. L'âge a été fixé à 55 ans par un décret du 23 décembre 2004. Au-delà de 55 ans, les personnels navigants commerciaux sont censés être reclassés au sol. Mais de fait, ils ne le sont pas et font l'objet d'un licenciement. Il faut inscrire la réforme de la CRPN dans le cadre de la réforme globale des retraites. À l'heure où l'on essaie de décourager les mécanismes de préretraite pour augmenter le taux d'activité, notamment dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, il faut veiller à ce que les compagnies mettent en place une véritable politique de reclassement au sol. Plus généralement, il conviendrait d'instaurer une véritable gestion de carrière des personnels commerciaux.

EADS doit faire face à un renchérissement de l'euro face au dollar, et aux conséquences du retard de lancement de l'A380. Mais la réforme de la gouvernance est bien engagée, le groupe ayant désormais un seul patron, bien identifié. Le plan *Power 8* suit son cours dans un climat social calme, et sans participation publique aux mécanismes de préretraite.

Les aéroports se réforment. Aéroports de Paris développe ses activités commerciales, 150 aérodromes ont été transférés de l'État aux collectivités territoriales, et les sociétés aéroportuaires créées en 2005 commencent à se substituer aux chambres de commerce et d'industrie, qui géraient jusqu'ici ces aéroports.

Les préoccupations environnementales sont croissantes dans le secteur de l'aérien. Il faut conserver le principe de non-taxation du kérosène, consacré par la convention de Chicago du 7 décembre 2004 et privilégier l'échange de permis d'émission de CO₂.

La pression fiscale sur le transport aérien reste forte. Les mesures de sûreté sont peu efficaces et ne remplaceront pas les actions visant au démantèlement en amont des réseaux terroristes. Ces mesures, financées par la taxe d'aéroport, coûtent la bagatelle de 700 millions d'euros en 2007 (4 milliards de dollars aux États-Unis). À ce jour, la DGAC n'a toujours pas communiqué le produit attendu pour 2008.

Le financement par la taxe d'aéroport des dispositifs de contrôle biométrique du passage aux frontières, permis par l'article 44 rattaché, doit être sécurisé : un amendement a été déposé à cette fin. Ces dispositifs permettent un passage plus rapide des contrôles, notamment pour les passagers réguliers.

Il faut enfin rappeler l'importance des compagnies *low cost* aujourd'hui. Ces compagnies pourraient desservir des zones enclavées et favoriser un meilleur aménagement du territoire. Mais elles sont victimes d'une stratégie de freinage des autorités françaises. Le

taux de pénétration des *low cost* en France est de 17 % seulement, contre 25 % en moyenne dans l'Union européenne et jusqu'à 40 % dans certains pays. En particulier, il est regrettable que les exploitants d'aéroports ne modulent pas les redevances en fonction du service rendu. Lorsqu'ils le font, cela attire les *low cost*, qui utilisent moins de services aéroportuaires que les compagnies classiques. C'est ainsi qu'easyJet a récemment annoncé son implantation à Lyon. Le développement de cette stratégie de modulation des redevances doit être vivement encouragé.

Le **Président Didier Migaud** a demandé à M. Charles de Courson quel profit il avait fait du rapport annuel de performances sur l'exercice 2006.

M. Charles de Courson, Rapporteur spécial des programmes *Transports aériens et météorologie* et du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, a expliqué que les indicateurs permettent d'exercer un certain *benchmarking* s'agissant du budget des Transports aériens. Cependant, on ne peut comparer les coûts des fonctions régaliennes de la direction générale de l'aviation civile et ceux des mêmes fonctions des administrations comparables d'autres États. Le problème principal tient encore au manque de recul sur les indicateurs de performances, il convient d'attendre encore un an ou deux pour évaluer leur pertinence. Le problème d'architecture des programmes évoqué précédemment, affecte le rapport annuel de performances.

Le **Président Didier Migaud** a estimé que l'on pouvait déjà apprécier si un indicateur de performance était inopérant.

M. Alain Rodet a posé deux questions au Rapporteur spécial :

– Y a-t-il suffisamment de concurrence pour permettre le développement des compagnies *low cost* ?

– En matière d'émission de CO₂, comment peut-on trancher le débat actuellement en cours entre Air France et la SNCF ?

Puis, il a observé qu'il n'est pas souhaitable de diminuer le maillage départemental de Météo France car ses services ne reposent pas seulement sur des prestations téléphoniques, de surcroît cet opérateur bénéficie de l'activité de bénévoles.

M. Charles de Courson, Rapporteur spécial, a considéré que l'accueil des compagnies *low cost* est insuffisant et que la concurrence ne s'exerce pas pleinement. En fait, il y a très peu de créneaux de trafic à attribuer en région parisienne alors que les compagnies *low cost* sont mieux accueillies par les aéroports de province comme Lyon, Nice ou Marseille. Ainsi, le problème n'est pas tant celui du manque de concurrence que celui des créneaux de trafic à attribuer. À Lyon et à Marseille, les autorités aéroportuaires ont pu dédier des aérogares entières à des compagnies *low cost* et procéder à la modulation des redevances de navigation aérienne.

Il est à noter que les aides apportées par les chambres de commerce sont maintenant soumises à l'encadrement communautaire. On peut par ailleurs observer qu'Air France considère ne pas pouvoir développer de schéma *low cost* pour des raisons tenant aux relations sociales dans l'entreprise. L'évolution des positions des partenaires sociaux est urgente sur ce sujet comme pour la caisse de retraite des personnels navigants.

Les problèmes environnementaux que pose le trafic aérien sont de natures très diverses. Le rendement de la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires est très insuffisant sur certaines plates-formes. Ainsi, à Orly, il faudrait un délai de 20 ans pour que les travaux d'insonorisation soient menés à bien. Il serait souhaitable de pouvoir financer des projets d'investissement considérables par endettement en adossant la charge de la dette sur les recettes futures de la taxe.

En matière d'émission de gaz à effet de serre, il est difficile d'envisager des progrès importants puisque les motoristes estiment que l'amélioration technique des moteurs ne devrait être que très limitée. La réduction des émissions ne serait que de 2 % par an, sur les quinze ou vingt prochaines années.

On peut envisager par contre, d'une part d'accentuer les procédures de déclassement des avions les plus pollués, et d'autre part de mieux organiser le trafic aérien.

Il est difficile d'envisager la taxation du kérosène, compte tenu du cadre international fixé depuis la convention de Chicago de 1944.

S'agissant de Météo France, on peut constater que la généralisation du maillage départemental n'a pas entraîné une augmentation proportionnelle de la qualité du service. Ce qui compte maintenant, en matière de prévisions météorologiques, c'est la puissance de calcul des ordinateurs et la densité du maillage des observateurs. Sur le premier terme, Météo France se situe dans la moyenne européenne, alors que l'on attend un nouveau système météorologique européen bien meilleur que l'actuel. Il apparaît donc souhaitable de réduire le maillage départemental de Météo France sauf lorsque celui-ci est adapté à des situations locales comme les zones de montagne ou les départements d'outre-mer.

Votre Commission a ensuite *adopté* un amendement de votre Rapporteur spécial tendant à transférer vers le programme *Formation aéronautique* les crédits consacrés à la formation aéronautique figurant dans les autres programmes du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, elle a ensuite *adopté* le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, ainsi modifié.

Article 44 : Aménagement du régime de la taxe d'aéroport

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du Rapporteur spécial.

Elle a ensuite examiné un amendement du Rapporteur spécial ayant pour objet d'affecter de façon certaine une partie du produit de la taxe d'aéroport au financement des dispositifs de contrôle biométrique aux frontières.

M. Charles de Courson, Rapporteur spécial, a expliqué qu'il fallait s'assurer que l'augmentation de la taxe d'aéroport soit certainement affectée aux dépenses de sûreté, avec l'accord des compagnies aériennes.

M. Henri Emmanuelli s'est inquiété de ce que ces mesures de sûreté accentuent encore le contrôle général pesant sur les citoyens.

M. Charles de Courson, Rapporteur spécial, a précisé que le système de reconnaissance biométrique aurait pour effet de permettre aux voyageurs qui l'accepteraient d'éviter les files d'attente dans les aéroports, donc d'augmenter la fluidité des procédures d'embarquement.

M. René Couanau a demandé des précisions sur d'éventuelles utilisations de la majoration de taxe, dans l'hypothèse où elle ne serait pas uniquement affectée aux contrôles biométriques de sûreté.

M. Charles de Courson, Rapporteur spécial, a précisé que son amendement tend à ce que la taxe d'aéroport soit l'unique source de financement des contrôles biométriques de sûreté.

La Commission a *adopté* cet amendement, puis deux autres amendements rédactionnels du Rapporteur spécial.

M. Henri Emmanuelli a observé que les contrôles de sûreté donnent lieu à un zèle inégal entre les aéroports et il a donc souhaité une harmonisation des pratiques.

M. Charles de Courson, Rapporteur spécial, a expliqué que les règles applicables sont de fait plus sévères pour les vols internationaux que pour les vols domestiques. Dans les aéroports de province qui pratiquent tous les types de circulation aérienne, les règles les plus strictes peuvent quelquefois être appliquées dans tous les cas.

La Commission a *adopté* l'article 44 ainsi modifié.

Puis, la Commission a procédé, sur le rapport de **M. Alain Cacheux, Rapporteur spécial**, à l'examen du programme n° 174 *Énergie et matières premières*, l'un des douze programmes de la mission Écologie, développement et aménagement durables.

M. Alain Cacheux, Rapporteur spécial, a indiqué que ce programme se compose de quatre actions formant deux volets de finalités différentes.

Le premier volet, correspond à l'action n° 1 *Politique de l'énergie et des matières premières* proprement dite. Les crédits de l'action n° 1 s'élèvent à 54,5 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2008, en augmentation de 0,9 % par rapport à la LFI 2007.

Le deuxième volet correspond à la politique de solidarité de l'après-mines, avec trois actions : l'action n°2 *Gestion de l'après-mines*, l'action n° 3 *Travaux de sécurité, indemnisation et expropriation sur les sites miniers*, et l'action n°4 *Prestations à certains retraités des mines*. Les demandes de crédit pour l'ensemble de ces trois actions s'élèvent à 853 millions d'euros en autorisations d'engagement, en augmentation de 25 % par rapport à la loi de finances pour 2007.

Représentant 94 % du total du programme, ces crédits correspondent à la solidarité nationale pour l'après-mines, celle-ci comprenant aussi bien le financement de la mise en sécurité des sites miniers que les prestations versées aux mineurs retraités. L'essentiel de cette augmentation provient de la reprise, par l'État, des engagements de Charbonnages de France dont la dissolution sera effective en fin d'année 2007. Les structures mises en place à cet effet, en particulier le département prévention et sécurité minière (DSPM) du Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) et l'Agence nationale pour la garantie des droits de

mineurs (ANGDM), fonctionnent d'une manière efficace avec des coûts de fonctionnement maîtrisés.

M. Alain Cacheux, Rapporteur spécial, a ensuite évoqué la fiscalité énergétique, les enjeux du secteur des matières premières et l'avenir de nos grandes entreprises énergétiques.

La fiscalité joue un grand rôle dans la politique énergétique. La dépense fiscale correspondant au crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable, devrait augmenter de 26 % en 2008 par rapport à 2007 pour atteindre 2,4 milliards d'euros. De très nombreuses réductions d'impôt, en particulier de TIPP visent à infléchir les comportements, par exemple les biocarburants dont la détaxe va atteindre près d'un milliard et demi d'euros en 2008, en forte croissance par rapport à 2007.

Une revue générale des dépenses fiscales s'impose pour connaître leur efficacité.

Dans le domaine des matières premières, les pouvoirs publics ne peuvent se désintéresser de la restructuration imminente du capital d'ERAMET, qui pourrait déboucher sur une prise de contrôle par un groupe étranger, avec des menaces sur l'emploi dans l'hexagone et en Nouvelle-Calédonie. Un autre dossier clé est celui des besoins de développement et d'investissement non seulement de GDF, auquel le Gouvernement apporte une réponse dont de nombreux aspects restent à préciser, mais également pour EDF, dont les besoins de financement vont s'accroître très fortement dans les prochaines années. Enfin une éventuelle restructuration d'AREVA devra préserver les intérêts de la Nation, augmenter la capacité d'investissement, conserver l'intégration de la filière dans une structure unique et conforter les alliances internationales de l'entreprise.

La maquette budgétaire adoptée par le Gouvernement pour le PLF 2008 opère une séparation entre le programme *Énergie et matières premières* qui appartient à la mission *Écologie et matières premières* et le programme *Recherche dans le domaine de l'énergie*, qui est du ressort de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. L'évolution des crédits de recherche pour l'énergie va plutôt dans le bon sens, avec une augmentation de près de 8% des crédits dévolus aux nouvelles technologies de l'énergie et un effort réel pour la recherche relative au secteur des hydrocarbures. Concernant la recherche nucléaire, il semble en revanche que la décision de réaliser un prototype de réacteur de 4^{ème} génération pour 2020 ne s'accompagne pas des financements nécessaires.

S'agissant des objectifs de la politique énergétique, les engagements de la réduction des émissions de CO₂ ne doivent pas faire passer au second plan les priorités que sont le prix de l'énergie, la sécurité d'approvisionnement et l'indépendance énergétique.

M. Alain Cacheux, Rapporteur spécial, a enfin souligné que l'amélioration de la lisibilité des choix budgétaires doit se poursuivre par la mise en place d'indicateurs de performance couvrant tout le champ de la politique énergétique et par une revue des dépenses fiscales en faveur de l'énergie, qui pourraient, en l'état actuel des choses, rapidement devenir insupportables pour le budget de l'État.

M. Alain Rodet a souligné l'importance du charbon dans les prochaines années, en raison de l'importance des réserves et de l'émergence de technologies de capture du CO₂. L'avenir professionnel des ingénieurs et techniciens de Charbonnages de France, dont

l'expertise est un atout pour notre pays, doit être assuré au-delà de la dissolution, fin 2007, de l'établissement public.

M. René Couanau a estimé indispensable une évaluation de l'efficacité des crédits et des réductions d'impôt dans le domaine de l'énergie.

M. Alain Cacheux, Rapporteur spécial, a remarqué que les crédits d'impôt ne bénéficient par hypothèse qu'aux ménages imposés et biaisent ainsi la progressivité de l'impôt.

M. François Scellier a précisé que l'évaluation est difficile mais nécessaire pour l'ensemble des dépenses fiscales.

M. Jean Launay a indiqué qu'au-delà de la fiscalité, les prix des installations d'économie d'énergie et des équipements utilisant des énergies renouvelables jouent un rôle clé dans la diffusion de ces technologies. L'industrie française doit rattraper son retard sur l'industrie allemande.

M. Alain Rodet s'est interrogé sur l'avenir réservé à la branche de recherche des Charbonnages de France lors de sa dissolution. La question de la recherche dans le domaine énergétique est en effet d'une importance croissante, notamment au vu des gisements importants de la Chine ou de l'Australie. La France a ainsi développé des méthodes de captage du CO₂ dans les cavités souterraines ; c'est une méthode innovante au regard de la production de gaz à effet de serre occasionnée par la consommation de charbon. Il semblerait que cette branche de recherche des Charbonnages de France ait été transférée à l'INERIS.

M. René Couanau a indiqué que le dispositif du crédit impôt recherche est très complexe, et que l'on peut douter de son caractère incitatif. Il conviendrait de mesurer précisément l'efficacité des dispositifs existants en matière de fiscalité écologique.

M. Alain Cacheux, Rapporteur spécial, a indiqué que les dépenses fiscales au titre de l'énergie représentent près de 2,5 milliards d'euros au total. Le Grenelle de l'environnement est susceptible de ce point de vue de renchérir les coûts, alors même que l'évaluation dans ce domaine n'est pas satisfaisante. D'ailleurs, les crédits consacrés à la recherche au titre de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* ne sont pas réunis, mais répartis entre les programmes. De ce fait, ils ne font pas l'objet d'une évaluation rigoureuse, et aucun indicateur ne les concerne.

M. François Scellier a rappelé que de façon générale, il est difficile d'évaluer les dépenses fiscales. C'est également le cas pour le logement.

M. Jean Launay a considéré qu'il ne faut pas déconnecter la question des dépenses fiscales de leur impact sur les revenus des ménages : en effet, concernant le prix du carburant en France, les allègements fiscaux ne font que contrebalancer les surcoûts des matériaux de production de notre pays.

M. Alain Cacheux, Rapporteur spécial, a rappelé en effet que les déductions fiscales ne bénéficient qu'à ceux qui paient des impôts.

Il a indiqué qu'il ne prenait pas position sur les crédits de la mission, lesquels feront l'objet d'un vote ultérieurement lorsque l'ensemble des crédits de la mission aura fait l'objet d'un examen en commission.

La Commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Marc Le Fur, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* pour 2008.

M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, a indiqué que ces crédits s'élèveront en 2008 à 2,656 milliards d'euros et afficheront, à périmètre constant, une hausse de 3,02 % par rapport à ceux de 2007.

La mission AGTE enregistrera en 2008 d'importantes modifications liées à la nouvelle architecture gouvernementale : le périmètre de la mission est modifié par le rattachement de l'outre-mer et la constitution du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement.

Il n'en reste pas moins vrai que la mission obéit à la logique gouvernementale : par le jeu du non renouvellement de la moitié des départs à la retraite, ses effectifs connaissent une baisse de 2 % (-591 emplois).

Le programme *Administration territoriale*, connaîtra en 2008 une hausse de 5,7 % de ses crédits de paiement (+ 89 millions d'euros). Ces crédits permettront la poursuite des réformes entreprises notamment en matière de sécurisation des titres (passeports biométriques notamment) et d'immatriculation à vie des véhicules (SIV).

Le budget du programme *Vie politique, culturelle et associative* connaîtra une baisse sensible, liée au calendrier électoral de 2008, moins onéreux que celui de 2007 : son budget ne s'élèvera plus qu'à 361 millions d'euros, ce qui représente une diminution d'un tiers des autorisations d'engagement.

Le programme soutien du ministère, *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* connaîtra une quasi stabilisation de ses crédits de paiement : + 3,5 millions d'euros, soit + 0,7 %.

Enfin, un programme supplémentaire temporaire, baptisé *Expérimentation Chorus*, a été créé au sein de la mission AGTE pour la mise en œuvre à titre expérimental d'un logiciel budgétaire et comptable spécialement adapté à la LOLF, qui sera utilisé dès 2009 dans l'ensemble de l'administration française. L'administration territoriale de l'État a été choisie pour cette expérimentation qui ne concernera, en 2008, que les services préfectoraux des régions Haute-Normandie et Pays de la Loire.

Le ministère de l'intérieur a anticipé sur les gains de productivité prévus et s'est lancé dans trois importantes entreprises de modernisation de l'administration en dépit de la réduction de ses effectifs :

– la première est la mise en place de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), créée par le décret du 22 février 2007, qui devrait notamment aboutir, d'ici deux ans, à la mise en circulation des premiers passeports biométriques ;

– le second chantier, c'est la mise en place du fichier Télépoints, consultable sur internet pour permettre à tout conducteur de connaître le nombre de points valides sur son permis de conduire.

Le permis à points, entré en vigueur en France le 1^{er} juillet 1992 constitue un instrument privilégié du dispositif de prévention et de lutte contre l'insécurité routière. La possibilité de consulter à tout instant leur nombre de points permet, depuis le 1^{er} juillet 2007, aux conducteurs de vérifier si des retraits ou des restitutions ont été effectivement réalisés dans leur dossier et d'éviter que leur permis de conduire soit invalidé pour solde de point nul.

L'accès de chaque conducteur à son dossier ne peut se faire qu'après son identification au moyen de son numéro de permis de conduire et d'un code qui est obtenu auprès des préfetures. Ces dispositions, à première vue contraignantes pour les utilisateurs, n'en sont pas moins nécessaires pour protéger la confidentialité de ces données qui sont strictement personnelles. Elles ont été élaborées sous le contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

– le troisième chantier, le plus emblématique, est la mise en place du Système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) qui simplifiera et sécurisera la procédure d'immatriculation des véhicules français.

Le nouveau système sera national et non plus départemental. Un espace reste néanmoins réservé à l'identification géographique des véhicules : à l'extrémité droite des plaques, un espace sera réservé à l'apposition de pastilles permettant d'identifier, à la demande de l'administré, un département et une région. Les usagers n'auront plus l'obligation de se déplacer à la préfeture pour déposer leurs demandes de cartes grises. En outre, le numéro d'immatriculation suivra le véhicule de sa mise en circulation jusqu'à sa destruction. En associant de manière définitive un numéro de plaque minéralogique à un numéro de châssis, ce système devrait permettre de réduire la fraude aux fausses plaques d'immatriculation, qui semble en recrudescence.

L'installation du service de gestion est prévue à Charleville-Mézières fin 2008, le SIV devant entrer en application au 1^{er} janvier 2009.

La réduction des moyens en personnel de la plupart des administrations aboutit à ce que de nombreuses directions départementales, notamment en zone rurale, ne disposent plus de la taille critique suffisante pour mener à bien pleinement leurs missions. La réflexion sur une meilleure coordination des services de l'État dans les départements est engagée depuis plusieurs années.

Une expérimentation, dénommée OSE (organisation des services de l'État), a été lancée dans le département du Lot, dans le but de fusionner l'ensemble des services de l'État sous l'autorité du préfet autour de trois directions générales opérationnelles (territoires, population et sécurité) et d'une direction générale de soutien (logistique).

D'autres pistes sont étudiées pour rationaliser l'organisation territoriale des services de l'État :

– le rapprochement et la mutualisation de structures telles que les directions départementales de l'équipement et celles de l'agriculture ;

– la mise en place de pôles régionaux : une trentaine de services régionaux ont été rassemblés en huit pôles qui regroupent les services déconcentrés de l'État ;

– la réduction du nombre de budgets opérationnels de programme (BOP) qui, de départementaux vont devenir régionaux.

M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, a ensuite rappelé que l'année 2007 avait été marquée par deux onéreux scrutins : le coût définitif de l'élection du Président de la République devrait s'établir à 207 millions d'euros contre 146 millions d'euros pour les élections législatives.

Le coût par électeur de l'élection du Président de la République, des élections législatives et du financement des partis politiques pour 2007, c'est-à-dire le coût d'une année de démocratie en quelque sorte, s'établit à environ 9,70 euros.

Dans le déroulement d'un scrutin national, présidentiel ou législatif, l'une des dépenses les plus importante est constituée par la mise sous plis et l'acheminement de la propagande électorale préalable à chaque tour de scrutin. Cette opération mobilise des milliers d'employés de l'État, des collectivités territoriales, mais aussi des volontaires rémunérés qui consacrent plusieurs week-ends à remplir les plis adressés à l'ensemble des électeurs.

Si cette opération répond à la nécessaire mission d'information dévolue au ministère de l'intérieur, il apparaît utile de s'interroger sur la pérennité d'une procédure dont la forme peut paraître désuète compte tenu des moyens de communication modernes dont disposent la plupart des électeurs.

Ne pourrait-on pas imaginer la création d'un fichier dans lequel pourraient s'inscrire les électeurs qui, souhaiteraient ne plus recevoir de propagande électorale sous forme de papier, mais sous forme électronique ? **M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial**, a indiqué avoir déposé une proposition de loi en ce sens.

Le rapporteur spécial a ensuite évoqué l'usage des machines à voter qui a donné lieu à des critiques diverses, parfois vives et souvent relayées médiatiquement. Au vu des difficultés rencontrées et afin de renforcer la confiance des citoyens dans le recours aux nouvelles technologies, le ministère de l'intérieur a été interrogé sur ces dysfonctionnements.

Un groupe de travail qui doit rendre ses conclusions avant la fin de l'année 2007 a été constitué dans le but de proposer une éventuelle refonte du règlement technique ou des modifications à apporter au code électoral. Le rapporteur spécial suivra l'évolution de ce sujet avec attention.

Par ailleurs, une grande partie du personnel embauché pour la mise sous plis de la propagande électorale a été rémunérée avec plusieurs mois de retard. Or, nombre des personnes recrutées par l'administration pour effectuer ces travaux manuels sont de condition modeste et attendaient avec impatience le paiement de leur travail. En revanche, les entreprises qui ont imprimé les documents électoraux ainsi que La Poste qui a acheminé plus de 170 millions d'enveloppes contenant la propagande électorale n'ont toujours pas été payées, à l'heure où ce rapport est présenté à la commission des finances de l'Assemblée. En effet, une partie de ces coûts semblent avoir été sous-estimées. Une rallonge budgétaire a donc été sollicitée auprès du ministère de l'économie et des finances qui devrait bientôt rendre public un décret d'avance permettant de solder les comptes des élections du printemps 2007.

Enfin, le rapporteur spécial a évoqué la création du pôle renseignement du ministère de l'intérieur, à Levallois-Perret. La décision, prise dès 2005, de regrouper en un lieu géographique unique les services de la direction de la surveillance du territoire (DST) et celle des renseignements généraux (DRG) est entrée en application en 2007.

En raison de la nature des services occupants et de l'importance des travaux d'aménagement et de sécurisation rendus nécessaires par l'installation du pôle renseignement, le ministère a décidé de devenir propriétaire de l'immeuble en question. La location avec option d'achat s'est avérée être la formule économiquement la plus avantageuse.

Le projet de convention a été soumis en juillet 2006 au contrôleur budgétaire qui a refusé de le viser, au motif de l'impact négatif de ce contrat sur les finances publiques. Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État ayant autorisé le ministre de l'Intérieur à passer outre l'avis du contrôleur budgétaire et comptable par lettre du 31 juillet 2006, une convention a été signée le 2 août 2006. Le loyer versé par l'État s'est élevé, en 2007, à 13,1 millions d'euros (HT) et, à partir de 2008, sera égal à celui de l'année précédente augmenté de 2 %.

Les travaux d'aménagement et de sécurisation ont été réalisés entre le 2 janvier et le 29 juin 2007 et l'emménagement des services s'est déroulé entre mai et juillet. Les fonctionnaires concernés semblent satisfaits de leur nouvelle installation, les locaux étant nettement plus fonctionnels que les précédents.

M. François Scellier a rappelé que l'ancien préfet du Val d'Oise M. Christian Leyrit a présenté il y a quelques années un rapport comportant des propositions très élaborées quant à l'organisation des services départementaux, et a jugé regrettable que des suites n'aient pas été données à ce travail. Il a constaté que l'organisation des examens du permis de conduire est totalement déficiente avec des délais de passage excessifs faute d'examineurs ; il convient de prendre des mesures d'urgence dans ce domaine.

M. Alain Rodet a considéré que la vente puis le rachat de l'immeuble de l'Imprimerie nationale est l'exemple de ce qui ne devait plus se reproduire. Il a observé que de nombreuses villes apportent sans contrepartie une aide considérable aux préfetures pour l'instruction des demandes de passeports et des pièces d'identité et que cela devait être souligné dans le rapport. Enfin, il a jugé que le passage au nouveau système d'immatriculation des véhicules est mal préparé et pourrait créer beaucoup de difficultés.

M. Jean-François Lamour a estimé que l'action Jeunesse et sports doit intégrer un pôle régional. Il s'est interrogé sur la baisse très sensible des crédits de l'action *Vie associative* au sein du Programme 232.

Le récent décret d'attribution relatif au ministère de l'Intérieur, ayant pour conséquence le transfert de ces crédits sur ce dernier programme, aurait pu présager du maintien voire d'une évolution favorable des crédits.

M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, a confirmé que l'examen du permis de conduire connaît des difficultés administratives et des coûts en augmentation. Toutefois, les personnels qui font passer les examens ne dépendent pas des préfetures, qui ne sont donc pas responsables de l'ensemble des problèmes.

Les villes qui exercent une mission d’instruction pour l’établissement des documents d’identité demandent généralement une rémunération à l’acte ; il convient de souligner que beaucoup de villes de taille modeste voudraient aussi bénéficier de cette facilité pour leurs administrés. Il a admis que le nouveau système d’immatriculation des véhicules prévu pour 2009 constituerait un changement total. Si l’on peut regretter le caractère géographique et identitaire de l’actuel système, il faut toutefois reconnaître que le nouveau apportera une très grande simplification à plusieurs niveaux et notamment pour la lutte contre les vols de véhicule. C’est une opération très importante qui doit se poursuivre et il serait préférable de tenir les délais prévus. Quant à garder un aspect identitaire aux régions et aux départements d’immatriculation des véhicules, il convient de trouver une autre manière de le faire de façon volontaire.

Enfin, pour ce qui concerne les crédits de la vie associative, l’évolution optique s’explique par un changement de périmètre, les crédits correspondant aux personnels auparavant imputés sur cette action ayant été déplacés vers le programme soutien de la mission AGTE : le programme n°216 *Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur* (CPPI).

En effet, le rapprochement entre les services déconcentrés de la Jeunesse et des sports et les préfetures semble inévitable. A terme, pourquoi ne pas imaginer que la Jeunesse et les sports soient intégrés au sein d’un pôle régional.

Le Rapporteur spécial a rappelé qu’il a déposé une proposition de loi sur la diffusion de la propagande électorale dans laquelle il propose quelques évolutions qui pourraient apporter des réponses aux questions qui viennent d’être soulevées.

Le **Président Didier Migaud** a assuré que cette proposition de loi serait examinée avec le plus grand intérêt lorsqu’elle serait inscrite à l’ordre du jour.

Suivant l’avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l’État*.

*

* *

Information relative à la Commission

La Commission a ensuite désigné M. Marc LE FUR, délégué à l’office parlementaire d’évaluation de la législation.

