

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 contrôle budgétaire

– Audition de M. Christian FRÉMONT, directeur de cabinet du Président de la République, sur le projet de budget de la Présidence de la République pour 2010 2

– Examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2010 (n° 1946) :

Examen et vote sur les crédits des missions :

– Outre-mer (M. Jérôme CAHUZAC, Rapporteur spécial) 11

– Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation, et sur l'article 51, rattaché (M. Jean-François LAMOUR, Rapporteur spécial) 20

– Action extérieure de l'État (M. Jean-François MANCEL, Rapporteur spécial) 26

Examen des crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État ; conduite et pilotage des politiques économique et financière (M. Pierre-Alain MUET, Rapporteur spécial) 29

– Présences en réunion 36

Mardi

13 octobre 2009

Séance de 16 heures 45

Compte rendu n° 4

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Didier Migaud
Président**



La Commission procède d'abord à l'audition de M. Christian Frémont, directeur de cabinet du Président de la République, sur le projet de budget de la Présidence de la République pour 2010.

M. le président Didier Migaud. Nous sommes heureux, monsieur le directeur, de vous accueillir au sein de la commission des Finances. Votre présence parmi nous traduit la rencontre de deux volontés : celle de la Présidence de la République d'introduire de la clarté dans son budget ; la volonté d'information et de contrôle exprimée par Jean Launay, rapporteur spécial pour la mission *Pouvoirs publics*.

Les crédits inscrits sur la dotation de la Présidence de la République sont notamment caractérisés, comme ceux des autres dotations relevant de la mission *Pouvoirs publics*, par l'absence d'évaluation de leur performance. Le traitement particulier de ces crédits a pour objet, selon les termes du Conseil constitutionnel, d'« assurer la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs ». Mais le respect de ce principe doit se concilier avec la volonté des parlementaires d'obtenir une information suffisamment complète pour éclairer leur analyse du projet de loi de finances. Les rapporteurs spéciaux en particulier doivent disposer des informations nécessaires à l'exercice de leur mission. Le respect de la séparation des pouvoirs se concilie avec l'exercice de la démocratie représentative.

La mise en œuvre de la LOLF a favorisé un meilleur éclairage sur les crédits relatifs à la dotation de la Présidence de la République, insérée dans le champ du rapport spécial consacré aux dotations des pouvoirs publics. Notre rapporteur spécial Jean Launay a su, dès le début de la législature, instaurer avec les responsables de chacun des pouvoirs publics, qu'il a tenu à rencontrer chaque année, un dialogue empreint de courtoisie et de transparence, qui me semble conforme à une bonne pratique du contrôle.

Cette évolution est allée de pair avec la volonté de la Présidence de la République d'une plus grande clarté des comptes. Cette volonté s'est d'abord traduite par la réintégration, dans la dotation, de divers postes de dépenses jusqu'alors pris en charge par divers ministères : cela doit permettre de disposer d'un budget de l'Élysée « à coût complet » et se prêtant aux comparaisons d'une année sur l'autre. À cela s'est ajoutée la demande du Président de la République, en mai 2008, de soumettre pour la première fois les comptes et la gestion de la Présidence au contrôle de la Cour des comptes, laquelle a publié son rapport en juillet. Celui-ci a montré les progrès accomplis, appelé à certains ajustements de « rodage » et formulé quelques remarques, notamment sur certaines études et certaines possibilités d'économies. Votre présence, monsieur le directeur, nous permettra de revenir sur les remarques de la Cour des comptes et de faire le point sur les principaux axes du budget de l'Élysée pour 2010, en particulier sur les progrès envisageables.

Je rappelle que l'ensemble de la mission *Pouvoirs publics* sera examiné en commission élargie le 26 octobre prochain.

M. Christian Frémont, directeur de cabinet du Président de la République. Vous avez dit l'essentiel. J'ajouterai seulement qu'il n'est pas fréquent qu'un collaborateur du Président de la République vienne s'exprimer devant votre Commission.

Je me réjouis de pouvoir vous expliquer ce qui pourrait rester obscur dans le budget de la Présidence de la République, en dépit du souhait du Président de la République que toutes les dépenses de la Présidence soient inscrites dans le projet de budget. En outre, il m'a chargé de mettre de l'ordre dans une administration qui n'avait jamais été soumise auparavant aux règles de la comptabilité publique, et de faire des économies.

Je pense qu'aucune autre administration n'est soumise à un contrôle aussi strict : la Cour des comptes contrôle en permanence les dépenses de l'Élysée et, chaque année, le Président de la République établit un rapport de gestion, qui vous est transmis. Philippe Séguin a d'ailleurs souligné que c'était la première fois depuis Louis XVI que le Chef de l'État était soumis à un tel contrôle.

M. Jean Launay, rapporteur spécial pour la mission *Pouvoirs publics*. Cette audition s'inscrit dans la démarche de transparence que j'ai entreprise il y a trois ans, et qui a déjà débouché sur des avancées significatives. J'ai ainsi pu rencontrer tous les responsables des dotations relevant de la mission *Pouvoirs publics*. J'ai par ailleurs reçu toutes les réponses aux questionnaires budgétaires sur l'exécution des crédits et le projet de budget.

En tant que rapporteur spécial, j'ai pour mission d'abord d'apporter à mes collègues l'information la plus complète possible, et de faire vivre le principe posé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en vertu duquel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Je dois aussi trouver le juste équilibre entre le respect du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics et l'information légitime de la représentation nationale. Enfin, la primauté du contrôle parlementaire et mon tempérament m'amènent à préférer l'approfondissement et la méthode à la précipitation médiatique.

Mes questions porteront sur sept thèmes, et d'abord sur la consolidation de la dotation.

L'année 2008 a été la première année d'exécution du budget consolidé de la Présidence de la République. En dehors des dépenses d'entretien des bâtiments et monuments historiques, qui relèvent du ministère de la culture, pouvez-vous nous garantir que le périmètre de la dotation ainsi consolidée ne subira plus de modifications ? En particulier, la Cour des comptes a suggéré que les crédits liés aux travaux de rénovation et d'entretien des résidences présidentielles soient rattachés à la Présidence. Quelle suite comptez-vous donner à cette requête ?

La transparence sera mon deuxième thème. Le principe de la consolidation étant désormais acquis, il me revient, en tant que rapporteur spécial, de vérifier s'il existe encore ou non des dépenses à caractère personnel prises en charge par le budget de la Présidence de la République. La Cour des comptes a donné acte du fait que les dépenses présidentielles à caractère privé effectuées en 2008 avaient été remboursées. Quelles garanties pouvez-vous nous donner pour l'avenir à ce sujet ? Un système particulier de contrôle a-t-il été mis en place ?

Au titre de la moralisation des dépenses, vous m'avez également indiqué que certaines personnes voyageaient désormais en classe économique pour les déplacements par avion dont la durée est inférieure à sept heures de vol. Dès lors que vous m'avez précisé, en répondant au questionnaire, qu'il ne s'agit pas des membres du cabinet, qui sont les personnes concernées ?

Troisièmement, je voudrais vous interroger sur la progression annuelle des dépenses. La dotation demandée pour 2010 est stable en euros constants. L'alignement sur le rythme d'évolution des dépenses de l'État ou de l'inflation prévisionnelle constituent-ils des objectifs à caractère pérenne ?

Dans le cadre des outils destinés à améliorer l'efficacité des services, la mise en concurrence des fournisseurs est-elle désormais systématique et génère-t-elle des économies ? D'une manière générale, de nouvelles sources d'économies sont-elles recherchées ?

En ce qui concerne le patrimoine, vous m'indiquiez l'an passé qu'une réflexion était conduite pour réduire très fortement le coût de fonctionnement lié aux résidences présidentielles. Les résidences présidentielles de Rambouillet et Marly-le-Roi ont été restituées. Qu'en est-il de Souzy-la-Briche, que nous avons évoqué lors de notre entretien ?

J'en viens aux déplacements présidentiels.

Les charges liées aux déplacements du Chef de l'État en France sont payées par la Présidence de la République, sauf celles qui relèvent de la préfecture du département concerné. Pour affirmer la volonté de transparence et de consolidation de la dotation, ne serait-il pas souhaitable que ces dépenses soient intégralement prises en charge par la Présidence ?

J'évoquerai pour finir la « traçabilité des effectifs » et les sondages.

Le budget prévisionnel de 2009 prévoyait, en sus du remboursement des rémunérations des fonctionnaires mis à disposition et du paiement des contractuels, 8 millions d'euros pour les indemnités de sujétion particulière et ne mentionnait pas le versement des heures supplémentaires. En 2010, le prévisionnel s'élève à 7,4 millions d'euros pour les indemnités de sujétion particulière et à 1,8 million pour le versement des heures supplémentaires, soit un total de 9,2 millions, en augmentation de plus d'un million d'euros. N'y a-t-il pas là une contradiction avec la baisse prévue des effectifs ?

En ce qui concerne les sondages, et sans revenir sur le coût élevé de la convention que vous avez passée avec le cabinet Publifact, n'y a-t-il pas un problème de méthode ? Pourquoi payer des études ayant déjà fait l'objet d'une publication par la presse, donc d'un paiement ?

La demande de la liste des sondages, des sondeurs et des coûts ne pouvait pas figurer dans mon questionnaire budgétaire, puisqu'il avait été envoyé antérieurement à la sortie du rapport de la Cour des comptes. Acceptez-vous cependant d'en fournir la liste à la commission des Finances ?

M. Christian Frémont. En ce qui concerne la consolidation de la dotation, il faut savoir que le budget de la Présidence de la République ayant été établi pour la première fois en 2008, il l'a nécessairement été sur des bases approximatives. Les erreurs ont cependant été légères : l'une portait sur le coût des avions utilisés pour les déplacements officiels et était le fait du ministère de la défense ; l'autre venait d'une sous-estimation du montant des cotisations patronales que la Présidence doit verser pour les gardes républicains, dont nous nous sommes aperçus trop tard qu'ils relevaient d'un régime spécial. Ces erreurs ont été corrigées dans le budget de 2009, qui est exécuté dans de bonnes conditions : nous avons toutes raisons de penser que l'enveloppe sera absolument respectée. Quant au budget pour 2010, il a été établi à partir du budget de 2009, augmenté de l'inflation estimée, soit 1,2 %.

Compte tenu du changement de périmètre lié à la restitution des résidences présidentielles, son montant est supérieur de 0,18 % à celui de 2009, à structure constante. On peut donc dire qu'il s'agit d'un budget stable et consolidé, la gestion du budget de 2009 ne nous ayant réservé aucune mauvaise surprise.

Nous avons effectivement débattu de l'opportunité de rattacher les crédits d'entretien des résidences présidentielles au budget de la présidence. Si nous avons finalement refusé cette solution, c'est que la Présidence ne dispose ni des moyens techniques et administratifs, ni des compétences pour gérer ces crédits, qu'il vaut donc mieux laisser sous la responsabilité du ministère de la culture. Nous pensons cependant, comme la Cour des comptes, que le palais de l'Élysée nécessiterait une rénovation lourde, aucun des présidents de la v^e République n'ayant entrepris de travaux d'envergure sur ce bâtiment. Ainsi, la salle de réunion du Président n'avait pas été rénovée depuis Vincent Auriol...

En matière de transparence, la confusion entre dépenses privées et dépenses publiques qui marquait encore le budget de 2008, était de tradition, les agents du service privé en ayant pris l'habitude. Comme la Cour des comptes l'a fait observer, le Président de la République a remboursé ces dépenses dès que la Cour des comptes lui a fait remarquer cette confusion. Le même jour, j'ai publié une circulaire enjoignant aux personnels de l'Élysée de ne plus imputer, sous aucun prétexte, de dépense à caractère personnel sur le budget de la Présidence.

En ce qui concerne les déplacements par avion, l'usage voulait que le Président utilise les avions d'Air France pour ses déplacements privés, les frais des personnels qui doivent toujours l'entourer étant pris en charge par la République. La Cour des comptes a demandé que cet usage soit abandonné, puisqu'un avion présidentiel accompagne en permanence les déplacements, même privés, du Président, afin de pouvoir – selon le terme qu'emploient les militaires – le « projeter » à tout moment en tout endroit. Désormais, le Président utilisera toujours l'avion présidentiel, et remboursera ses déplacements à caractère privé et ceux de sa famille.

En matière d'économies, nous revenons de loin. L'Élysée n'a jamais mis en concurrence ses fournisseurs puisqu'il recourait toujours aux mêmes fournisseurs attitrés, parfois depuis le début de la v^e République – pour les cérémonies du 14 juillet, par exemple. De telles pratiques sont à l'opposé d'une administration moderne. C'est pourquoi les personnels de la Présidence reçoivent désormais une formation à la technique de la mise en concurrence, laquelle sera désormais systématique.

Je précise, à ce sujet, que nous avons recruté un chargé de mission pour les achats. Une dizaine de procédures de mise en concurrence des fournisseurs ont été lancées depuis le 14 juillet. La programmation des appels d'offres pour le premier trimestre 2010 porte sur près de 10 millions d'euros.

Les économies seront recherchées dans tous les domaines : dans les fournitures, dans les transports – ainsi, depuis cet été, les journalistes et les chefs d'entreprise qui suivent les voyages présidentiels paient désormais leur billet, à l'exception des patrons de PME, pour lesquels le maintien de la prise en charge a paru justifié.

En ce qui concerne les dépenses de personnel, le Président m'avait demandé de réduire la masse salariale de 3 % en 2009. Le nombre des agents étant passé de 1 032 au 31 décembre dernier à 948 aujourd'hui, celui des conseillers du Président de 82 en septembre

dernier à 48 aujourd'hui, la réduction atteindra en fait 6 %. La baisse importante des effectifs peut aussi expliquer la création d'une ligne consacrée aux heures supplémentaires. Quoiqu'il en soit, les charges de personnel étaient de 72 millions d'euros en 2008, seraient de 69,9 millions en 2009, et nous les estimons à 67,9 millions pour l'année prochaine.

Plus généralement, le budget de la Présidence se conforme à l'effort demandé à toutes les administrations. L'augmentation proposée correspond à l'inflation prévue. Il n'y a aucune raison pour que cela change les années suivantes : le budget est aujourd'hui consolidé.

Comme vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur spécial, nous nous sommes séparés de deux résidences présidentielles qui n'étaient plus utilisées, Rambouillet et Marly-le-Roi – les maires des deux communes ayant toutefois tenu à ce que ces domaines conservent leur titre de « résidences présidentielles ». Les résidences présidentielles restantes sont l'Élysée et le fort de Brégançon. Le domaine de Souzy-la-Briche, dans l'Essonne, pose un problème particulier. Il n'est plus utilisé depuis une quinzaine d'années, mais l'acte de donation par lequel un couple de banquiers l'avait légué à la Présidence de la République précise que ce bien ne peut être destiné qu'au Président de la République ou « au président de l'Europe ».

M. Michel Bouvard. Il faudrait le faire savoir aux Tchèques !...

M. Christian Frémont. D'après les études juridiques que nous avons diligentées, il semble difficile de revenir sur ces dispositions testamentaires. Cela dit, un acheteur s'est présenté récemment, titulaire du nom de Souzy, et dont la famille possédait jadis le domaine. J'ai demandé au service des domaines d'examiner ce que l'on pouvait envisager – moyennant, peut-être, un arrangement avec les héritiers des donateurs – pour mettre en vente cette propriété dont l'entretien coûte cher. Bien entendu, nous vendrons au plus offrant, pas forcément au titulaire du nom.

S'agissant des déplacements en province du Président, la question me semble résolue, puisque seules les dépenses de sécurité ne sont pas prises en charge par la Présidence de la République, mais par les préfetures.

Par ailleurs, dans un souci de transparence, nous avons fait apparaître cette année les heures supplémentaires dans le décompte de la masse salariale. Leur coût était précédemment dispersé dans les budgets des différents services.

Vous avez également demandé quels sont les personnels qui voyagent en classe économique : il s'agit des équipes techniques qui préparent ou accompagnent les déplacements du Président.

J'en viens à la question des sondages, sur laquelle je voudrais vous donner une information complète et détaillée, car je sais qu'elle vous a préoccupés.

Le poste des études et sondages représentait 3 280 000 euros dans le budget 2008 et 1 631 000 euros estimés en 2009. Le budget de 2010 prévoit 1 424 000 euros. Cette diminution de 56 % en deux ans correspond à une volonté claire du Président.

Il faut distinguer trois périodes dans la gestion des études et sondages.

Entre juin 2007 et mars 2009, il existait trois chapitres de dépenses : les contrôles et études, assurés par le cabinet de M. Giacometti ; des sondages commandés directement par l'Élysée – dont 95 % à l'institut IPSOS – ; enfin, une double mission de conseil du Président et de réalisation de sondages, confiée par un contrat unique à la société de M. Buisson, Publifact, qui réalisait les sondages à travers l'institut Opinion Way. La Cour des comptes a relevé que le choix s'était porté sur cet institut sans appel d'offres. Je crois qu'il faut donner acte à M. Buisson de sa réponse : Opinion Way était le seul institut à réaliser des enquêtes en ligne et non par téléphone. Cette méthode présente l'avantage de la rapidité et permet en outre de recueillir, non seulement les réponses, mais aussi des commentaires souvent très intéressants (le *verbatim*) rédigés par les sondés en marge de ces réponses.

Deuxième période : de mars 2009 à juillet 2009. En mars dernier, le responsable du service financier m'a signalé qu'une anomalie dans le contrat de M. Buisson permettait à ce dernier de commander des sondages sans réel contrôle de notre part. J'ai alors demandé la révision du contrat afin que la mission de conseil du Président et la mission d'organisation de sondages soient clairement distinguées et que la commande des sondages revienne au directeur de la stratégie – fonction qui n'existait pas en 2007.

Troisième période : en juillet dernier, il a été décidé que les commandes de sondages ne se feraient qu'après passation d'un appel d'offres. Il se trouve que cet appel d'offres a été publié hier au Bulletin officiel des annonces des marchés publics. Le dispositif sera opérationnel au début de décembre.

La situation est donc la suivante : depuis mars, le montant du contrat de M. Giacometti a été diminué de 21 % ; depuis le mois de juillet, le contrat de M. Buisson, déjà modifié en mars, ne concerne plus que sa mission de conseil ; le budget consacré aux sondages a été réduit de plus de la moitié ; les sondages concernent uniquement l'image du Président et l'appréciation de ses initiatives ; à partir de décembre, ils seront commandés aux entreprises choisies à l'issue de l'appel d'offres. Tous les sondages relatifs à certains aspects de la politique gouvernementale, qui pouvaient faire doublon avec ceux du service d'information du Gouvernement, ont été supprimés.

Après le contrôle de la Cour des comptes, il a été affirmé que l'Élysée finançait des sondages pour rien puisque certains organes de presse les publiaient également. Précisons que le « Politoscope » d'Opinion Way est, dans le langage du métier, un « omnibus », c'est-à-dire un vecteur permettant de poser les questions les plus diverses sur les sujets les plus divers, dont beaucoup sont commerciaux. Ce sont d'ailleurs ces commandes commerciales qui permettent de financer les autres sondages, les médias et l'administration ayant des moyens limités.

Parmi les clients du Politoscope, on trouvait différents médias mais aussi, pour le compte de la Présidence de la République, le cabinet Publifact. Si des résultats de sondages ont à la fois été publiés par ces médias et adressés à la Présidence de la République, cela ne signifie pas que la même question fût posée et payée deux fois. Ce qui intéresse la présidence, c'est ce qui entoure les réponses et que les journaux ne publient pas : le *verbatim*, mais aussi le tri des réponses selon des critères très fins (âge, lieu de résidence, catégorie sociale, etc.).

Beaucoup de choses ayant été écrites à ce sujet, je précise également que les instituts de sondages facturent les prestations à leurs clients, même s'il semble que, dans un passé lointain, les journaux aient pu recevoir gratuitement certains résultats. Nous sommes, bien entendu, tout disposés à communiquer à la Commission la liste des factures. Il n'y a aucun secret dans tout cela.

M. Louis Giscard d'Estaing. Quelle sera l'utilisation du château de Rambouillet et quel est le cadre juridique prévu ? La destination du pavillon de Marly-le-Roi semble plus difficile à déterminer, à moins que la municipalité n'y trouve un intérêt.

On sait par ailleurs que c'est le général de Gaulle qui avait entrepris les travaux d'aménagement du fort de Brégançon. Le président Pompidou les acheva et c'est son successeur qui en fut le premier utilisateur. Pourriez-vous nous fournir quelques précisions sur l'utilisation actuelle ?

Enfin, en tant que rapporteur spécial des crédits du budget opérationnel de la défense, je me félicite de ce que les vols de l'ETEC – l'escadron de transport, d'entraînement et de calibration – fassent désormais l'objet d'une facturation régulière par le ministère de la défense.

M. Christian Frémont. Le château de Rambouillet a été remis au ministère de la culture. Le maire de Rambouillet s'intéresse vivement à l'utilisation ultérieure du domaine. Je suis persuadé que le futur mode de gestion sera bien meilleur que le précédent.

Lorsqu'il quitta le pouvoir en 1946, le général de Gaulle se retira dans un petit bâtiment très sobre du domaine de Marly-le-Roi. Il y écrivit ses *Mémoires de guerre*. Nous voulons évidemment que la dimension symbolique du lieu soit préservée. Le pavillon en lui-même ne présente pas un grand intérêt architectural et est en assez mauvais état. Le maire de Marly souhaite en faire un lieu de visite.

L'actuel Président de la République utilise peu le fort de Brégançon, sauf pour recevoir des chefs d'État étrangers. Mais ses successeurs ne disposeront pas forcément d'une propriété à proximité et ce serait leur faire une mauvaise manière que de vendre cette résidence !

S'agissant des vols de l'ETEC, nous réglons les factures que le ministère de la défense établit chaque semestre à terme échu. Le tarif des heures de vol comprend l'amortissement des appareils, le coût salarial, les prestations fournies à bord et le coût du carburant. La dépense s'est élevée à 4,85 millions au premier semestre, ce qui est conforme aux prévisions en année normale, 2008 ayant été une année exceptionnelle du fait de la présidence française de l'Union européenne.

Mme Delphine Batho. Je souhaite revenir sur le « cas particulier » des études, pour reprendre les termes de la Cour des comptes. Pourriez-vous préciser le cadre juridique et le montant des contrats passés avec les cabinets de conseil et les instituts de sondage depuis juillet 2009 ?

Je remarque par ailleurs que vos propos infirment ceux de M. Buisson, qui affirmait dans *L'Express* du 13 septembre dernier : « La convention passée avec ma société n'était pas soumise au code des marchés publics à l'époque où celle-ci était signée. »

La Cour des comptes a relevé que les sondages commandés par l'Élysée étaient strictement identiques à ceux que deux médias, *Le Figaro* et LCI, ont publiés. Le secrétaire général de l'Élysée, M. Claude Guéant, a parlé d'une simple coïncidence. Pour vous, la prestation achetée par l'Élysée est celle du tri et des réponses complémentaires. Le problème est que la somme payée par l'Élysée pour les sondages d'Opinion Way est de quatre à cinq fois supérieure à celle qu'ont acquittée *Le Figaro* et LCI. Pouvez-vous nous préciser comment la fourniture d'un produit annexe – comprise, au demeurant, dans tout achat de sondage – peut-elle donner lieu à une telle dépense ?

Il est également apparu que l'institut Opinion Way n'aurait touché que 190 000 euros sur les 392 288 dépensés pour les études qu'il a réalisées. Donc la différence – 52 % de la somme – correspond à des honoraires supplémentaires du cabinet Publifact. Il y aurait donc eu, avant juillet 2009, une double facturation pour la même prestation de conseil.

Enfin, les précisions que vous apportez au sujet du périmètre désormais assigné aux sondages signifient-elles qu'auparavant ces sondages pouvaient porter sur des sujets non directement liés à l'image ou à la politique du Président de la République ?

M. Christian Frémont. Dans le contexte de l'entrée à l'Élysée d'un nouveau Président, l'arrivée d'une équipe entièrement nouvelle dans une maison totalement vide peut expliquer certains tâtonnements.

M. Buisson évoquait dans *L'Express* le contrat antérieurement passé avec l'Élysée, qui a été simplement poursuivi. Il va de soi que ce contrat est soumis au code des marchés publics.

Contrairement aux journaux, l'Élysée demandait l'établissement de listes et des tris croisés et il payait pour cela, ce qui explique la différence de coût.

M. Buisson assurait à la fois une mission de conseil et une mission d'organisation de sondages, pour lesquels il sollicitait Opinion way. Il estimait devoir être rémunéré pour son travail de conception des questions, d'analyse des tris et *verbatim*, et de rédaction des rapports remis au Président, en sus de la prestation fournie par Opinion way. Conscient du manque de transparence de ce système, j'ai souhaité qu'il y soit mis fin, si bien que cela appartient désormais au passé.

M. Buisson dispose aujourd'hui d'un contrat de conseil, pour lequel il est rémunéré à hauteur de 10 000 euros hors taxes par mois. M. Giacometti doit fournir un certain nombre d'analyses et d'études, pour lesquels il reçoit une rémunération mensuelle de 43 500 euros. La direction de la stratégie réalise désormais tous les sondages pour le compte du Président de la République. En 2009, notre estimation est que Publifact et Publiopinion percevaient environ 820 000 euros ⁽¹⁾ et Ipsos environ 300 000 euros. Pour 2010, nous avons estimé le montant des sondages à environ 1 300 000 euros. J'espère avoir répondu à toutes vos questions.

M. Charles de Courson. Nous aurons mis deux siècles pour passer de la royauté à la République en matière de budget du chef de l'État ! Les fondements juridiques de cette situation anormale étaient d'ailleurs fragiles, puisque plusieurs rapports de la Cour des comptes ont rappelé que le versement mensuel d'une somme dont pouvaient disposer très librement les Présidents de la République s'apparentait à une coutume. Cela relevait d'un système d'inspiration napoléonienne.

Monsieur Frémont, les services de la Présidence respectent-ils l'ensemble des règles fiscales et sociales ? L'ensemble des avantages en espèces et en nature sont-ils-déclarés ? La Présidence de la République paie-t-elle les taxes locales, TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) incluse ?

Le rapport de notre rapporteur spécial faisait état, l'an dernier, de 62 logements dépendant de la Présidence. Sont-ils occupés exclusivement par des personnes ayant une

(1) NB : Rédaction rectifiée à la demande de M. Christian Frémont. Ses propos tenus devant la Commission et initialement retranscrits dans le compte rendu (« En 2009, notre estimation est que Opinion Way percevait environ 820 000 euros ») comportaient une inexactitude dont il a demandé rectification après publication du présent compte rendu.

fonction au sein de la Présidence de la République, ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé ? Comment les loyers sont-ils évalués ? La distinction traditionnelle entre les logements par nécessité absolue de service et les logements par nécessité de service est-elle respectée ? Les éventuels avantages en nature sont-ils déclarés à l'administration fiscale et à l'administration sociale ?

Enfin, avez-vous réalisé un bilan carbone de la Présidence de la République ?

M. Christian Frémont. Oui ! Nous sommes même en train d'étudier la possibilité de remplacer la chaudière à fioul par une chaudière à bois. Je dois vous préciser que j'ai été directeur de cabinet de deux ministres de l'Écologie successifs, et j'y ai beaucoup appris...

La Présidence s'acquitte de l'ensemble des impôts et des charges sociales dans les conditions de droit commun : la réponse à cette question est très simple. Le Président paie une taxe d'habitation mais le Palais, comme tous les bâtiments appartenant à l'État, n'est pas soumis à la taxe foncière. Toutes ces charges sont même un poste non négligeable du budget.

Il n'y a que 58 appartements, dans lesquels sont logés six membres du cabinet, des personnels de sécurité et des agents dont le service est nécessaire à la continuité du fonctionnement de l'Élysée. Un seul logement est occupé par un fonctionnaire qui ne travaille plus à la Présidence, mais qui, compte tenu de ses fonctions, doit bénéficier des conditions de sécurité de l'Élysée. Ce logement est loué au ministère de la défense.

Les bénéficiaires remboursent depuis l'année dernière les charges locatives et déclarent le logement comme avantage en nature.

Dès 2010, nous nous rangerons aux conclusions de la Cour des comptes, qui a estimé que les conseillers devaient se voir appliquer, plutôt que le barème utilisé en province pour les préfets, la valeur locative du logement. C'est le système utilisé pour les catégories intermédiaires de personnel. Un forfait est appliqué aux agents percevant des salaires plus faibles, et qui sont logés par nécessité absolue de service.

M. René Dosière. Lorsque la Présidence de la République a commencé de communiquer sur son budget, en vertu de la disposition votée en 2002 à l'initiative de M. Didier Migaud, le budget était de l'ordre de 30 millions d'euros et comptait 12 lignes. Aujourd'hui, son montant a – en apparence – quadruplé, pour atteindre 113 millions d'euros, mais ne compte plus que 6 lignes budgétaires. Envisagez-vous de fournir davantage d'explications au public et de mieux détailler les dépenses ?

Dans le cadre de la consolidation, pourquoi l'achat et l'amortissement d'un avion – au demeurant nécessaire – réservé à l'usage presque exclusif du Président de la République ne figurent-ils pas au budget de la Présidence ?

Enfin, la seule ligne en diminution – de 50 % – est celle des aides sociales. Cela est-il dû à la désorganisation du service social, qui a connu une réduction de ses effectifs et un déménagement ? Quelles mesures comptez-vous prendre pour enrayer cette diminution ?

M. Christian Frémont. La dépense du service social s'élevait en 2008 à 141 000 euros. 250 000 euros ont été inscrits au budget de 2009. Il s'agit d'une valeur indicative et, si les demandes devaient excéder cette somme, la ligne serait bien évidemment abondée. Il en sera de même en 2010.

Le service social, qui n'est pas désorganisé, est chargé des demandes formulées par le personnel de l'Élysée. Les demandes des personnes extérieures sont reçues au service de la correspondance présidentielle et le plus souvent traitées par les préfetures.

Deux Airbus sont mis à la disposition des ministres qui en font la demande. Ce sera le cas du prochain avion. Il est apparu plus simple, puisque cela est davantage de sa compétence, de confier au ministère de la défense, sous forme de prestation de service, les opérations d'achat et d'aménagement.

Nous fournissons des commentaires très détaillés dans les documents que nous remettons chaque année à votre Commission. Nous vous donnerons bien évidemment toutes les informations que vous pourriez juger nécessaires.

Je précise que nous avons d'abord envisagé la tenue d'une conférence de presse pour présenter notre projet de budget pour 2010. Mais, par courtoisie, j'ai refusé de répondre aux questions des journalistes avant cette audition.

M. le président Didier Migaud. Monsieur le directeur, je vous remercie pour cet exercice de transparence. Nous écouterons avec attention le rapport de notre rapporteur spécial.

*

* *

M. le président Didier Migaud. Mes chers collègues, nous allons maintenant entamer l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2010 avec la mission *Outre-mer*. Nous poursuivrons nos travaux ce soir avec les crédits de la mission *Défense*, de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, et le compte spécial *Pensions*.

Nous nous réunirons de nouveau demain matin, à neuf heures trente. Je vous informe dès à présent que nous interrompons nos travaux vers onze heures trente pour les reprendre, le même jour, à seize heures quinze puis, le soir, à vingt et une heures. Nous devons peut-être nous réunir aussi jeudi matin pour achever l'examen des articles de la première partie.

Il importe que la réunion que nous tiendrons dans le cadre de l'article 88 du règlement soit une vraie réunion, compte tenu notamment de la réécriture de l'article 2 du projet de loi de finances que compte proposer le rapporteur général.

M. Jean-Louis Dumont. Monsieur le président, comme certains de mes collègues, je suis choqué qu'il nous soit demandé d'émarger lors de nos réunions du mercredi matin. Je considère en effet que s'il est un juge de l'action des parlementaires, c'est le corps électoral.

Je ne suis pas étonné que ce genre de procédé soit utilisé après que certains parlementaires ont été pratiquement interdits de parole. J'ai fait usage de mon droit de parler dans l'hémicycle – y compris contre l'avis des ministres – et j'ai souvent eu gain de cause. La légitimité que nous donne le scrutin ne nous permet pas de faire n'importe quoi, mais cet après-midi, alors que je demandais une salle pour présenter à titre d'information et en avant-première un film, je me suis entendu dire que j'avais un sponsor ! Ces dérives commencent à peser ! Je tenais à en informer la Commission, où, grâce à vous et à vos collaborateurs, monsieur le président, nous pouvons encore travailler sereinement et dans de bonnes conditions.

M. le président Didier Migaud. Comme vous le savez, le règlement intérieur précise que la présence aux réunions de commissions du mercredi matin est obligatoire. Il faut bien que le suivi de cette règle puisse être apprécié, et l'émargement permet qu'il n'y ait pas de contestations. Nos homologues d'autres pays émargent aussi. En tout état de cause, je ferai part de vos observations au Président de l'Assemblée nationale.

M. Charles de Courson. Le rapporteur général s'attache donc à réécrire entièrement l'article 2 du projet de loi de finances, relatif à la taxe professionnelle. Cette réécriture prendra la forme d'un amendement qui rendra sans objet tous les amendements précédemment déposés sur cet article. Pourrions-nous sous-amender en commission l'amendement du rapporteur général ?

M. le président Didier Migaud. Oui.

M. Charles de Courson. Soit, mais encore devons-nous pour cela disposer de la nouvelle version de l'article, et savoir jusqu'à quand nous pouvons déposer des sous-amendements.

M. le président Didier Migaud. Je préciserai les choses avec le rapporteur général, dont je sais déjà qu'il ne voit aucune objection à ce que l'amendement réécrivant l'article 2 soit mis en ligne aussitôt qu'il aura parachevé sa rédaction. La réunion prévue demain matin lui permettra de donner toutes les explications nécessaires, qui figureront au compte rendu, et la Commission disposera de quelques jours pour déposer des sous-amendements. L'exercice est difficile, tant pour le rapporteur général que pour nous. Les sujets abordés sont d'une extrême importance et, pour nombre d'entre eux – la définition de la valeur ajoutée par exemple –, il nous reviendra d'arbitrer.

M. Charles de Courson. Nous avons aussi été informés que le rapporteur général avait reçu vendredi soir des simulations de l'impact des dispositions proposées, vu du côté des collectivités territoriales. Pourrions-nous en prendre connaissance ce soir, pour travailler au plus vite en toute connaissance de cause ?

M. le président Didier Migaud. Je ne doute pas qu'il en fera état au cours de notre réunion de demain matin, mais je vais m'efforcer d'en faire parvenir une copie à chaque groupe dès ce soir.

M. Charles de Courson. Dans un autre domaine, et pour revenir à l'intervention de M. Dumont, je rappelle que la loi autorise les assemblées locales à instituer des dispositifs sanctionnant l'absentéisme en leur sein. C'est le cas depuis fort longtemps dans mon département et il me semble tout à fait normal de signer une feuille de présence.

M. Alain Rodet. Nul ne doute que la réforme territoriale permettra de régler toutes ces questions...

M. le président Didier Migaud. M. le rapporteur spécial des crédits de l'*Outre-mer*, vous avez la parole.

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial. Si j'ai, cette année, obtenu en temps voulu les réponses aux questions que j'avais posées au secrétariat d'État chargé de l'outre-mer, la qualité de certaines de ces réponses demeure contestable. Par ailleurs, je note que ce budget est le troisième que je vous présente en ma qualité de rapporteur spécial et, pour la troisième fois, mon interlocuteur a changé : à M. Estrosi a succédé M. Jégo, lui-même suivi de Mme Penchard. J'ignore si le mouvement se poursuivra.

M. le président Didier Migaud. C'est donc le rapporteur spécial qui assure la continuité...

M. le rapporteur spécial. Comme chacun s'en souvient, l'hiver 2008-2009 a été marqué, outre-mer, par des conflits sociaux très graves, qui ont eu quatre conséquences budgétaires. La première a été la signature d'un protocole d'accord dans les départements d'outre-mer instituant un revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA). Contrairement au RSA, le RSTA n'est pas une incitation à reprendre le travail, mais une prime donnée à ceux qui en ont déjà un. Créé pour répondre à une demande forte, il prévoit le versement mensuel à certains salariés de 100 euros pris en charge par l'État, auquel s'ajouterait une somme équivalente, prise en charge pour moitié par l'employeur, et pour moitié par les collectivités territoriales. J'observe que le projet de loi de finances pour 2010 prévoit que les sommes versées au titre du RSTA s'imputent sur la prime pour l'emploi (PPE). Il en résulte certes que le coût de la mesure sera de 170 millions et non de 280 millions comme prévu initialement, mais cela signifie aussi que le dispositif est ainsi conçu que le salarié qui aura perçu 1 200 euros au titre du RSTA verra ce montant déduit de la PPE qu'il touchera l'année suivante. En d'autres termes, l'État reprend d'une main ce qu'il a donné de l'autre.

La crise sociale a eu pour deuxième conséquence que le Gouvernement a profondément modifié la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) qui dormait depuis sept mois sur le bureau du Sénat et qui a été sortie à cette occasion de son long sommeil. La loi prévoit l'exonération de cotisations sociales sur le versement par les entreprises d'une prime de 1 500 euros par an au maximum à leurs salariés, ainsi que l'extension des zones franches d'activité (ZFA), avec l'élargissement des secteurs concernés et des avantages fiscaux liés à ce statut. Par ailleurs, la loi de finances pour 2009 avait « reprofilé » le dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale spécifiques à l'outre-mer. Lors de l'examen de la LODEOM, le Gouvernement a modifié le mécanisme ; il en résulte que l'économie prévue ne sera plus que de 63 millions au lieu des 138 millions attendus.

La troisième conséquence de la crise sociale a trait à la politique relative au prix des carburants. Deux missions ont été conduites à ce sujet, l'une par l'administration, l'autre par une mission d'information commune de la commission des Affaires économiques et de la commission des Finances de notre Assemblée. Cette seconde mission a formulé plusieurs propositions et procédé à une analyse juridique concluant que l'État devrait indemniser les compagnies pétrolières pour la perte de recettes due à la baisse puis au gel du prix des carburants, imposés par arrêtés préfectoraux. Cette analyse est partagée, puisqu'en juillet un décret d'avance a ouvert à cette fin 44 millions supplémentaires sur la mission *Outre-mer*.

Enfin, la quatrième conséquence de la crise sociale est la tenue des « états généraux de l'outre-mer » dont, puisqu'ils ne sont pas parvenus à leur terme, j'ignore tout des éventuelles conséquences budgétaires.

Quant au projet de budget pour 2010, il ne déroge pas à la règle : avec un peu plus de 2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et un peu moins de 2 milliards en crédits de paiement, les crédits de la mission ne représenteront que 11,8 % de l'effort global de l'État en faveur de l'outre-mer. La dépense fiscale, rattachée à titre principal à la mission *Outre-mer*, s'établit à 3,6 milliards d'euros, en augmentation de 6,3 %.

Le programme *Emploi outre-mer* comprend l'action *Soutien aux entreprises* et avec elle les crédits destinés à compenser aux organismes de sécurité sociale les exonérations dont bénéficient les entreprises des départements d'outre-mer. Or, une nouvelle fois, la dotation ne suffira pas à compenser intégralement le coût des exonérations. De ce fait, pendant l'exercice 2010, la dette de l'État auprès des organismes de sécurité sociale s'aggravera encore de 55 millions pour atteindre 664 millions d'euros. Le service militaire adapté (SMA) relève aussi de ce programme. C'est une bonne politique qui a montré son

efficacité. Le Président de la République avait annoncé le doublement en trois ans du nombre de bénéficiaires du SMA, mais aucun recrutement supplémentaire n'étant prévu en 2010, le doublement de l'effectif devra se faire en deux ans, ce qui paraît difficile. Je regrette que l'annonce faite ne soit pas suivie d'effet au cours du prochain exercice.

La mission *Outre-mer* comporte d'autre part le programme *Conditions de vie outre-mer*. Au premier rang de ce programme figure l'action *Logement*. À ce sujet, la LODEOM a considérablement changé la donne. Mais si le dispositif de défiscalisation vise désormais le logement social et non plus le logement libre et intermédiaire, son efficacité réelle laisse dubitatif. Qu'en est-il en effet ? L'article 199 *undecies* C du code général des impôts prévoit que des contribuables pourront désormais créer des sociétés qui construiront des logements. La réalisation des investissements nécessaires à la construction ouvrira droit à une réduction d'impôt égale à 50 % de leur montant. Les contribuables se partageront l'avantage fiscal à proportion des parts détenues dans la société propriétaire des logements, mais 65 % de cet avantage devront être rétrocédés sous forme de bonification des loyers aux opérateurs du logement social, à qui il reviendra de trouver des locataires.

Le seul énoncé du montage disant sa lourdeur et sa complexité, on peut douter que les 110 millions de dépenses fiscales prévus en 2010 soient atteints. De plus, le mécanisme choisi entraînera une « évaporation » importante : différents intermédiaires devant être rétribués, la dépense fiscale consentie ne sera pas entièrement consacrée à la construction de logements sociaux. D'une manière générale, il aurait été préférable, car plus efficace, de privilégier la voie de la ligne budgétaire unique. Loin des 5 500 logements prévus, 3 700 seulement auront été construits en 2008. Autant dire que le retard, déjà considérable, s'aggravant, la forte demande de logements sociaux demeure insatisfaite. Enfin, la pénurie de foncier demeure ; à cet égard, la création, prévue dans la LODEOM, d'un groupement d'intérêt public visant à faciliter la cession des terrains afin que les logements nécessaires soient enfin construits est une bonne chose.

La LODEOM a également réformé le dispositif d'aide à la continuité territoriale en le recentralisant et en l'assortissant d'une condition de ressources. Je sais que certains de nos collègues d'outre-mer sont assez mécontents de cette recentralisation. Je considère pour ma part que c'est une bonne chose car l'ancien dispositif a permis quelques abus auxquels il fallait mettre un terme.

Le programme *Conditions de vie outre-mer* finance également, par le biais de son action *Collectivités territoriales*, la dotation globale de développement économique, un dispositif spécifique à la Polynésie française destiné à compenser à la fois la réalisation des essais nucléaires et leur abandon. Cette dotation, qui s'établit à 150 millions par an, est en principe consacrée à financer des investissements touristiques ou productifs mais, faute de contrôles, elle a pu être utilisée par les gouvernements de Polynésie successifs pour des dépenses de fonctionnement. Le dispositif est maintenu inchangé ; il serait bon de le réformer pour garantir qu'il sert uniquement l'intérêt général.

Enfin, la LODEOM a créé un fonds d'aide à l'investissement pour les collectivités d'outre-mer. C'était nécessaire, car elles n'ont pas les moyens de financer seules ces dépenses. Doté de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 16 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances pour 2009, ce fonds a été abondé à deux reprises au titre du plan de relance de l'économie. Dans ce cadre, le montant global des autorisations d'engagement a été porté à 165 millions et celui des crédits de paiement à 51 millions. J'aurai aimé connaître l'emploi de ces 51 millions, mais je n'ai pas obtenu du secrétariat d'État les précisions demandées à ce sujet. Je le regrette, car il aurait été utile de pouvoir expliquer dans

quels domaines les collectivités considérées peuvent investir pour réaliser des équipements publics qui font cruellement défaut.

En conclusion, les mouvements sociaux de l'hiver dernier dans les DOM ont eu pour conséquences une dépense comprise entre 500 et 510 millions. Il s'agit là à la fois du coût des mesures contenues dans le protocole d'accord, des mesures nouvelles qui figurent dans la LODEOM et des mesures relatives au prix du carburant. En revanche, je ne peux chiffrer le coût de la prime de 1 500 euros exonérée de cotisations sociales, car j'ignore le nombre de salariés qui en ont bénéficié et, faute qu'elles soient connues, je suis contraint de faire l'impasse sur les conclusions des états généraux.

M. Alain Rodet. Vous avez noté que les objectifs fixés en matière de logement social n'ont pas été atteints et vous vous êtes félicité de la création d'un groupement foncier d'intérêt public. J'y insiste : la situation est extrêmement préoccupante, singulièrement aux Antilles, et il faudra mener une action vigoureuse et résolue. On sait, par ailleurs, l'extrême fragilité des finances locales dans les DOM ; qu'en sera-t-il après la réforme territoriale ?

M. le rapporteur spécial. Tous les rapporteurs spéciaux du budget, puis de la mission de l'*Outre-mer* ont successivement demandé la création d'un groupement foncier d'intérêt public. Mais, outre la volonté, qui existe chez beaucoup d'élus et de la part de l'État, il faut des moyens, et ils manquent.

Quant aux conséquences de la réforme de la taxe professionnelle, elles seront, si le texte n'est pas modifié, celles que connaîtront les collectivités métropolitaines, mais de manière amplifiée. Le contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement économique, dit « dispositif COCARDE », vise à assainir les finances des collectivités qui contractualisent à cette fin avec le secrétariat chargé de l'outre-mer. Mais leurs finances sont mises en péril par le poids de la charge salariale, pour deux raisons : d'abord, l'emploi public a longtemps pourvu à de nombreux emplois outre-mer ; ensuite, le surplus de rémunération des fonctionnaires de métropole affectés outre-mer a eu pour conséquence l'augmentation, sur place, du prix des produits, y compris des produits de première nécessité. On peut donc comprendre que certains élus aient souhaité augmenter le salaire de leurs agents pour leur assurer de quoi vivre.

M. Gaël Yanno. Je me félicite de l'augmentation de 6,4 %, à périmètre constant, des crédits de cette mission ; c'est une bonne chose pour l'outre-mer. L'an dernier, le changement de périmètre rendait la comparaison malaisée ; ce n'est plus le cas. D'autre part, comme vous l'avez rappelé, ces crédits ne représentent que 11, 8 % de l'effort global de l'État, estimé en tout à quelque 17 milliards d'euros.

Estimez-vous que le montant de l'aide au fret suffira à couvrir les dépenses afférentes ?

Je rappelle que les onze collectivités ultramarines sont singulières et qu'il faut prendre garde à ce que les financements ne soient pas seulement dévolus à celles qui ont connu de graves conflits sociaux – je crains, en particulier, un glissement économique global du « Pacifique » vers l'« Atlantique ».

S'agissant de la défiscalisation, l'augmentation de la dépense fiscale de 6,3 % – elle atteindra 3,62 milliards – tient-elle compte des conséquences du plafonnement global et, plus particulièrement, de celui de la défiscalisation ? Pour ma part, je suis assez sceptique

quant au soutien à la politique du logement et à l'investissement productif. De la même manière, la comparaison entre les chiffres de 2009 et ceux de 2010 est-elle réellement significative dès lors que la LODEOM renforce les conditions d'agrément ? J'ajoute que le conseil interministériel consacré à l'outre-mer de novembre prochain modifiera peut-être la donne budgétaire, ce qui impliquera de réviser certains points.

Je m'inquiète de l'accroissement de la dette de l'État auprès de certains organismes de sécurité sociale – l'action de soutien aux entreprises et la compensation des exonérations de cotisation sociale entraînent une augmentation de cette dernière de 55 millions d'euros – mais, également, auprès des organismes de logements sociaux – hausse de 17 millions d'euros à la fin de 2009 –, auprès des compagnies pétrolières et, enfin, auprès de certaines collectivités ultramarines – des contrats de développement 2006-2010 ont été signés pour la Nouvelle-Calédonie mais les crédits de paiement sont insuffisants. Je souhaiterais donc connaître le « hors bilan » de ces dettes, pour employer un terme de commissaire aux comptes.

M. le rapporteur spécial. L'augmentation de 6,4 % s'explique essentiellement par la hausse des crédits liés au service militaire adapté, le SMA – une trentaine de millions – et aux exonérations de charges sociales.

M. Gaël Yanno. Je rappelle que la Nouvelle-Calédonie, notamment, n'est pas éligible à la ligne budgétaire unique – la LBU –, dont les conditions d'application diffèrent en fonction des territoires.

M. le rapporteur spécial. Je n'ignore pas ce qu'il en est en Nouvelle-Calédonie et loin de moi l'idée de sous-estimer les spécificités de cette collectivité. De façon générale, la politique du logement social doit à mon avis relever d'une dépense budgétaire plutôt que d'une dépense fiscale, et il va de soi que l'ensemble de l'outre-mer doit être partie prenante.

Le budget de l'aide au fret, quant à lui, demeure en effet constant malgré une augmentation sensible du périmètre concerné – en l'occurrence à Saint Martin, Saint Barthélemy, Mayotte ainsi qu'à Wallis-et-Futuna –, ce qui rend son efficacité à tout le moins douteuse. Vous avez par ailleurs raison de noter la tendance au « glissement » vers l'Atlantique, fût-il dû ou non aux protestations qui s'y sont fait jour. Quoiqu'il en soit, je ne dispose pas encore du document de politique transversale permettant de dresser un état des lieux chiffrés précis, par collectivité.

S'agissant de la défiscalisation, le budget ne prévoit pas une différence sensible entre 2009 et 2010 car le plafonnement global permet une économie relativement faible, de 20 millions environ, alors que le Gouvernement et M. le rapporteur général en attendaient dix fois plus. En l'état, le plafonnement des niches n'entraînera vraisemblablement aucune diminution de la défiscalisation. En ce qui concerne, plus précisément, le logement social, la dotation de 110 millions d'euros ne sera pas effective en raison de la complexité du dispositif. Enfin, la demande systématique de l'agrément devrait incontestablement constituer un frein à l'investissement.

En ce qui concerne les carburants, aucune ligne budgétaire n'est prévue en 2010. La mission conjointe des commissions des Affaires économiques et des Finances a proposé que, tant que le prix du baril n'atteindra pas celui qui a justifié l'instauration de la prime à la cuve, la collecte du montant de cette prime auprès des compagnies pétrolières demeurera, son produit servant précisément à l'État à rembourser ce qu'il leur doit. Lorsqu'il en ira

différemment, cette prime retrouvera bien entendu sa destination première. *In fine*, cela dépend néanmoins des nouvelles règles de fixation des prix des carburants outre-mer ainsi que de leur application.

Enfin, s'agissant des contrats avec les collectivités, le secrétariat d'État à l'outre-mer n'a pas communiqué de chiffre nouveau de la dette depuis qu'a été indiqué pour 2008 le chiffre global de 80 millions d'euros – dont 30 millions pour la seule Nouvelle-Calédonie.

M. Gaël Yanno. Une enveloppe budgétaire globale en CP, incluant la métropole et l'outre-mer, est-elle dédiée à cet engagement de l'État ?

M. le rapporteur spécial. Je ne le pense pas.

M. Gaël Yanno. Il serait intéressant, monsieur le président, de disposer de ce type d'information.

M. le président Didier Migaud. Il est possible de le demander.

M. Jean-Louis Dumont. J'étais rapporteur du budget relatif au logement lorsque les crédits concernant ce domaine en outre-mer ont été affectés à ce dernier secteur. Or, l'échec est patent, la dotation budgétaire diminuant d'ailleurs pour 2010 alors que la plupart des sociétés d'HLM sont en grand danger, certains établissements étant même proches du dépôt de bilan.

Par ailleurs, je ne suis pas sûr qu'il soit tenu compte des spécificités de l'outre-mer sur le plan foncier, certains fonctionnaires raisonnant comme s'ils étaient en banlieue parisienne. Quelles propositions pouvez-vous faire en la matière, monsieur le rapporteur spécial ?

Enfin, si l'État ne débloque pas les crédits nécessaires et si l'action des organismes HLM n'est pas relancée, je crains que nous n'allions d'échecs en échecs avec les conséquences économiques et sociales que l'on peut redouter, notamment pour nos jeunes compatriotes vivant dans des conditions d'insalubrité absolument indignes.

M. le rapporteur spécial. Il conviendrait qu'un office foncier soit mis en place pour acheter des terrains. Par ailleurs, la politique du logement social passe en effet également par la lutte contre l'habitat insalubre – notre collègue Serge Letchimy conduit en ce moment même une mission à ce sujet. Enfin, un rapport récent de la Cour des comptes atteste que les logements sociaux qui ont été construits ne sont pas conformes aux normes antisismiques.

Mme Annick Girardin. Outre que nous sommes nombreux à regretter que le RSA ne soit pas plus rapidement applicable dans les outre-mers, je rappelle que les accords concernant le versement de 200 euros de prime – dont une moitié au titre du RSTA et l'autre versée par les entreprises et les collectivités – n'ont été signés qu'aux seules Antilles.

S'agissant de l'aide au fret, je suis très inquiète quant aux entrants et aux extrants puisque le budget demeure constant.

Il en va de même s'agissant de la recentralisation, en particulier à Saint-Pierre-et-Miquelon, où il convient de tenir compte d'un grand nombre de spécificités.

En tout état de cause, le « glissement » vers les DOM dont faisait état M. Yanno me semble patent. J'ajoute que des mouvements sociaux se dessinent partout, fussent-ils de moindre importance que ceux ayant affecté les Antilles.

Les états généraux, enfin, ont suscité une attente très forte à laquelle ce budget ne répond pas, le Gouvernement préférant empiler des dispositifs dans l'urgence et réagir promptement quand les médias s'emparent d'un dossier, sans toutefois développer une vision globale permettant de passer de l'assistanat au développement économique durable.

De surcroît, qu'en est-il du détail des investissements qui ont été réalisés, sachant qu'une deuxième tranche devait être prévue en fonction de la consommation de la première ? Sur ce plan-là, l'Europe semble considérer les outre-mers comme les plus mauvais élèves, mais n'y aurait-il pas moyen, entre le fonds exceptionnel et les réserves de l'Union, de travailler de concert ?

Par ailleurs, les élus ultramarins ont fait état l'an dernier de leur inquiétude lorsqu'une partie des crédits relatifs à l'emploi outre-mer a été transférée à la mission *Travail et emploi*. La baisse de 748 millions d'euros des crédits de cette mission, prévue pour 2010 vient renforcer ces craintes.

Enfin, je note qu'en l'état, les territoires n'ayant pas le statut de DOM paieraient la taxe carbone sans bénéficier pour autant d'une redistribution, ce qui est une anomalie.

M. le rapporteur spécial. Je vous donne acte de vos propos sur le RSTA ; il n'est pas le même partout. Je regrette que cette prime soit en fait partiellement reprise dans le budget de 2010 en raison de son imputation sur la prime pour l'emploi, point sur lequel le Gouvernement devra s'expliquer.

L'aide au fret, quant à elle, sera nécessairement plus faible pour chaque territoire, dès lors que son périmètre a été étendu, comme je l'ai indiqué.

Si je ne suis pas particulièrement jacobin, j'ai néanmoins eu l'occasion de constater que la décentralisation d'un certain nombre de dispositifs n'était pas efficace partout. Sans doute aurais-je dû présenter un rapport plus détaillé en fonction des territoires mais l'utilisation générale des fonds demeure globalement insatisfaisante. Je ne suis donc pas hostile à la recentralisation car elle permettra de créer un mécanisme qui me semble nécessaire pour accroître les ressources ou les revenus. Enfin, dès lors que de nouvelles règles auront été posées, une nouvelle décentralisation sera tout à fait envisageable.

La taxe carbone, quant à elle, n'est pas directement liée au budget du secrétariat d'État à l'outre-mer.

Quant à l'adoption des crédits, enfin, M. le président, je m'en remets à la sagesse de la Commission.

La Commission adopte les crédits de la mission Outre-mer, le groupe SRC votant contre.

*

* *

M. le président Didier Migaud. M. le rapporteur général, êtes-vous en mesure de nous préciser si les simulations relatives à la taxe professionnelle sont disponibles ?

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Les simulations s'agissant des communautés urbaines et d'agglomération sont à votre disposition. En revanche, la réécriture intégrale de l'article 2 étant en cours, l'amendement ne sera disponible que dans la soirée.

M. le président Didier Migaud. J'ai eu l'occasion de saluer le travail considérable effectué par M. le rapporteur général s'agissant de cette réécriture qui me paraît en effet utile.

M. le rapporteur général. Je précise dès à présent que la part de cotisation complémentaire de taxe professionnelle sur la valeur ajoutée doit aller aux communes et aux structures intercommunales, mais en priorité, sinon exclusivement, aux secondes. Le problème est qu'il existe, notamment en région parisienne, des communes ne faisant partie d'aucun groupement, qui sont le plus souvent restées isolées parce qu'elles étaient très riches. Le futur projet de réforme des collectivités territoriales prévoit de généraliser l'intercommunalité, mais il faudrait, dans l'attente, prévoir une solution temporaire pour ces communes isolées. Nous avons initialement prévu des dispositions très souples, en prévoyant que les sommes en question aillent systématiquement aux communes en l'absence d'intercommunalité, mais je me suis rangé aux arguments qui m'ont été opposés : mieux vaut que notre commission affiche clairement qu'elles doivent aller aux structures intercommunales. Je vais demander au Gouvernement de préparer un sous-amendement proposant une solution pour les communes isolées, en attendant qu'elles rejoignent une structure intercommunale.

M. René Couanau. De nombreux progrès ont été accomplis dans le sens que nous souhaitons, concernant notamment la territorialisation de la part de la valeur ajoutée, qui permet de conserver un lien entre les ressources d'un établissement public de coopération intercommunale et l'activité économique sur son territoire. Pour autant, je m'inquiète du dynamisme de la recette, que tous appelions de nos vœux. En effet, le taux sera fixé au niveau national. Il faudrait que les structures intercommunales disposent d'une marge minimale de manœuvre – d'autonomie, devrais-je dire – tout en veillant à éviter tout nouveau dérapage fiscal.

M. le président Didier Migaud. Nous ne pourrions certainement pas tout régler dans les délais qui nous sont impartis. Mais traçons au moins les grandes lignes, sachant que le travail pourra toujours être complété au Sénat et que des ajustements pourront être apportés ultérieurement dans le cadre d'un collectif budgétaire. D'une certaine façon, 2010 sera une « année blanche » pour les collectivités. Nous ne pouvons aujourd'hui que prendre date, sur un sujet aussi complexe. Les grands arbitrages politiques ont été rendus, mais pas dans le détail.

M. le rapporteur général. La réforme de la taxe professionnelle comportait un enjeu majeur pour le budget de l'outre-mer. Tel qu'aujourd'hui rédigé, du fait de la non-territorialisation de la valeur ajoutée, le texte réduisait quasiment à néant le dispositif d'exonérations pour les zones franches globales d'activité outre-mer, pourtant voté dans la loi de programmation, puisqu'aurait disparu toute la fraction cotisation complémentaire, laquelle représente les deux tiers du total du produit. Si nous n'avions pas apporté les corrections nécessaires, les entreprises d'outre-mer auraient risqué de payer davantage de taxe professionnelle. Soyons bien conscients que, de toute façon, nous ne pourrions accomplir ici qu'une partie du travail, sachant que le Sénat prendra le relais de manière constructive.

*

* *

Puis la Commission procède à l'examen des crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation et de l'article 51 rattaché, ainsi qu'au vote sur ces crédits et sur cet article.

M. Jean-François Lamour, rapporteur spécial pour la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation. Les crédits de la mission interministérielle *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* s'élèvent à 3 milliards 427 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 milliards 433 millions d'euros en crédits de paiement. Il faut savoir que 93 % de ces crédits figurent au programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* et sont donc exclusivement destinés aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Une nouvelle action *Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français* a été créée au sein de ce programme afin de bien identifier les crédits destinés à l'application de la future loi relative à la reconnaissance et l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

J'ajoute que 95 % des crédits du programme 167 sont destinés à la direction du Service national (DSN), dont la tâche principale concerne l'organisation de la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD). Je déplorais déjà l'an dernier que la structure actuelle de ce programme ne permette plus la fongibilité des crédits, telle que prévue par la LOLF.

La présente mission contribue à l'effort général de modernisation et de rationalisation des politiques publiques, avec deux grands chantiers qui visent, d'une part, à améliorer l'organisation de la journée d'appel et de préparation à la défense et, d'autre part, à rationaliser le service rendu aux anciens combattants. Ces deux projets ont un caractère exemplaire vu les économies d'effectifs qu'ils doivent permettre.

Le premier chantier concerne la DSN. Cette direction a engagé depuis le 1^{er} janvier 2009 une réforme qui vise à moderniser et rationaliser les structures existantes en même temps qu'elle se recentre sur sa mission relative à l'appel de préparation à la défense. L'aspect important de la réforme concerne les implantations déconcentrées de la DSN, qui seront redéployées autour de cinq établissements du service national. Ceux-ci disposeront d'unités de production assurant l'organisation de la JAPD en lieu et place des vingt-huit organismes, bureaux et centres du service national. Cette réforme ne concerne pas les établissements d'outre-mer.

À terme, en 2012, le bureau central d'archives administratives militaires (BCAAM) sera transféré au service historique de la Défense (SHD). Ce bureau, situé à Pau, certifie leurs services aux 29 millions de Français soumis à l'ancien service national, notamment pour la constitution de leurs dossiers de retraite, et travaille à la dé cristallisation des pensions des anciens combattants ressortissants des ex-territoires placés sous souveraineté française. La DSN pourra alors se recentrer sur sa mission principale, l'organisation de la JAPD, qui sera élargie aux notions de sécurité nationale et de solidarité intergénérationnelle.

Engagée en 2009, la première étape de restructuration de la chaîne du service national a donné lieu à la dissolution du centre du service national d'Ajaccio, des directions interrégionales de Paris et Lyon et la création des premiers établissements du service national d'Île-de-France et du Sud-Est. Elle se traduit par la suppression de 200 postes en 2009 et de 201 postes en 2010, soit une économie cumulée de 8,2 millions d'euros sur les deux années en crédits de personnel, sur le titre II.

Il est prévu qu'à l'horizon 2014, environ le tiers des emplois, soit 845 postes, soit économisé. Par ailleurs, à partir de 2012, les économies potentielles sont évaluées à un million d'euros par an sur le budget de fonctionnement. Sans nuire à la qualité de la JAPD, cette réforme doit permettre de mieux maîtriser son coût par participant.

L'estimation du coût de la journée est toutefois réévaluée en 2010 afin de prendre en compte, d'une part, les dépenses ponctuelles supplémentaires induites par les restructurations – déménagements, réhabilitation, entre autres – et, d'autre part, les coûts liés à l'élargissement de la JAPD à la notion de sécurité nationale. Un groupe de travail interministériel, constitué cet automne et piloté par le secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants, aura mandat pour rénover l'actuelle journée selon le concept de stratégie de sécurité nationale. La généralisation de la JAPD rénovée est prévue à la fin 2010.

En ce qui concerne le deuxième chantier, la rationalisation de l'administration au service des anciens combattants, il s'agit de simplifier l'organisation de l'ensemble des prestations aux anciens combattants en créant un guichet unique d'accueil et de renseignements, dans le cadre d'un service départemental de proximité de l'ONAC. Cette nouvelle organisation sera mise en place progressivement, dès le début 2010, au rythme des fermetures programmées des 18 services déconcentrés. La direction des Statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) sera supprimée en décembre 2011, dès lors que toutes ses missions auront été transférées vers d'autres directions et établissements publics.

L'ONAC, pérennisé, va devenir progressivement le correspondant de proximité unique du monde combattant. Les bénéfices attendus de cette réforme sont importants. Les anciens combattants bénéficieront non seulement d'un service départemental de proximité pour l'ensemble des prestations, mais également de procédures rationalisées qui réduiront les délais de traitement de leurs dossiers, comme ils le demandaient.

Le deuxième contrat d'objectifs et de moyens liant l'ONAC à son autorité de tutelle a été signé le 10 février 2009. Il encadre la rationalisation de l'organisation de l'Office et la reprise par celui-ci de missions exercées par la DSPRS : retraite du combattant, cartes et titres, indemnisation des victimes de la barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale, entretien des nécropoles et hauts lieux de mémoire, mentions « mort pour la France » et « mort en déportation », services d'Afrique du Nord.

Les transferts de missions s'accompagneront de transfert d'effectifs : 280 en 2010 et 96 en 2011. Parallèlement, la rationalisation de l'organisation doit faire gagner 150 emplois.

Le Centre d'étude et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH), service de la DSPRS, sera rattaché à l'Institution nationale des invalides (INI) en 2010, afin de lui apporter son rayonnement et son expertise en faveur des ayants droit.

Les personnels civils et militaires concernés par ces restructurations bénéficieront d'un accompagnement social. Les crédits correspondants figurent à la mission *Défense*. En complément des dispositions interministérielles mises en place pour l'ensemble de la fonction publique, des mesures spécifiques ont été prises pour accompagner la mobilité géographique et fonctionnelle du personnel civil et militaire, faciliter les projets de reconversion professionnelle de ces personnels à l'extérieur du ministère.

J'en viens aux principales mesures et chiffres clés pour 2010. Les dispositifs liés à la reconnaissance et à la réparation envers le monde combattant sont préservés. Il n'y a aucune remise en cause de l'effort de la Nation en faveur des anciens combattants et victimes de guerre. La poursuite de la revalorisation de la retraite du combattant est une priorité budgétaire pour 2010, conformément à l'engagement du Président de la République de porter l'indice de référence à 48 points d'ici à 2012.

Le projet de loi de finances prévoit d'ores et déjà de le porter à 43 points à compter du 1er juillet prochain, ce dont je me réjouis. La mesure coûtera 9,5 millions d'euros en 2010. L'extension en année pleine de la revalorisation de 2009 bénéficiera en outre d'un financement de 28 millions d'euros.

Les crédits consacrés aux soins médicaux gratuits et à l'appareillage augmentent de près de 2 millions d'euros pour atteindre 79,43 millions d'euros, afin de maintenir le niveau de prise en charge de prestations de qualité et de garantir de meilleurs remboursements, notamment pour les gros appareillages.

Par ailleurs, 247 millions d'euros sont alloués au financement de la majoration des crédits destinés aux rentes mutualistes. Cette dotation augmente de près de 3,3 %, ce qui correspond à l'augmentation moyenne des majorations servies.

L'ONAC et l'INI voient leur subvention pour charges de service public de 2009 reconduite en 2010, à hauteur respective de 40,7 millions d'euros et 10,85 millions d'euros. Ces établissements bénéficient aussi de transferts de crédits correspondant à leurs missions nouvelles à compter de 2010. La dotation de l'ONAC augmente ainsi de 12,92 millions d'euros, soit de 32,2 %.

La subvention d'action sociale de l'ONAC s'élève à 19,6 millions d'euros. Elle progresse de 0,5 million d'euros, ce qui permettra d'aider notamment au maintien à domicile des ressortissants âgés, mais également de garantir le versement de l'allocation différentielle en faveur des conjoints survivants. Cinq millions d'euros sont prévus pour le financement du dispositif d'allocation différentielle au profit du conjoint survivant. Ce dispositif assure à ses bénéficiaires un revenu mensuel de 750 euros. Le nombre d'allocataires entrés dans le dispositif au 1^{er} semestre 2009, soit 3 750 personnes, est d'ores et déjà équivalent au nombre total d'allocataires en 2008. Ces chiffres attestent de l'utilité du dispositif.

La subvention de l'INI, quant à elle, est abondée de 3,37 millions d'euros du fait du rattachement du CERAH.

En ce qui concerne la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc, son processus de création, qui fait l'objet d'une étroite concertation avec les cofondateurs, est en voie d'achèvement. Les statuts sont actuellement soumis à l'examen des différents partenaires et le dossier sera prochainement transmis au Conseil d'État. L'État, dont la participation est prévue par la loi, dotera le capital de la fondation à hauteur de trois millions d'euros. Cette somme a été versée « par anticipation » à l'ONAC en décembre 2008, pour être conservée dans ses comptes, dans l'attente de la création de la fondation. Je note que cette procédure s'apparente à une débudgétisation, contraire au principe d'universalité budgétaire énoncé à l'article 6 de la LOLF.

S'agissant du programme 158 relatif à l'indemnisation des victimes de la barbarie, M. Audouin a remis son rapport, qui comporte des préconisations relatives, d'une part, à l'aménagement des décrets d'indemnisation du 13 juillet 2000 et du 27 juillet 2004 et, d'autre part, à l'indemnisation globale de tous les orphelins de la seconde guerre mondiale ainsi qu'à celle des orphelins de tous les conflits antérieurs ou postérieurs. Au vu de ces propositions, le Gouvernement a mis en place, comme il s'y était engagé, une Commission nationale de concertation composée à parts égales des différents acteurs concernés : huit représentants des associations d'orphelins de guerre et de pupilles de la nation, huit représentants des associations d'anciens combattants et huit représentants des services de l'État.

Cette commission, installée le 17 mars 2009 par le secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants, est chargée d'examiner les conclusions du rapport Audouin et de proposer un cadre juridique relatif à l'indemnisation des orphelins de guerre. Cette instance, qui s'est réunie à huit reprises, rendra ses conclusions avant la fin de l'année 2009.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie de la présentation de ce budget sensible. Notre préoccupation à tous, je le crois, est que les engagements pris soient tenus. La retraite du combattant sera augmentée de deux points d'indice. Il faut s'en féliciter, même si l'on peut regretter que cette revalorisation n'intervienne qu'au 1^{er} juillet. Pourriez-vous nous apporter quelques précisions complémentaires s'agissant de la rente mutualiste ? Enfin, où en est la réflexion du Gouvernement en ce qui concerne l'indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale ? Le périmètre des personnes potentiellement concernées est-il définitivement figé ? Car de nouvelles demandes se font jour, vous le savez.

M. Dominique Baert. Je salue la qualité du suivi des crédits de cette mission assuré par le rapporteur spécial. Mais ce budget est, hélas, une nouvelle fois en diminution. Alors qu'on laisse filer les déficits publics, n'aurait-on pas pu faire un effort pour ce secteur ? D'autant que la baisse affichée de 1,7 % est en réalité supérieure à périmètre constant, car sont intégrés dans le budget les dix millions d'euros inscrits comme mesure nouvelle pour la réparation des conséquences des essais nucléaires français.

S'agissant de l'allocation différentielle au bénéfice du conjoint survivant, nous avons eu raison d'insister auprès du Gouvernement pour en réviser les conditions d'accès. Allégées, celles-ci ont permis d'accroître le nombre de bénéficiaires, qui demeure toutefois en deçà de ce qu'il pourrait être.

Pour ce qui est de la Fondation de la mémoire, voilà la troisième année consécutive que je vous interroge sur le sujet ! Je me suis, cette année encore, délecté de vos formulations littéraires, ou alambiquées, qui témoignent sans doute d'un certain embarras : un « processus », fruit « d'une étroite concertation », devrait aboutir « après réflexion » à « une décision » ! Nous verrons où l'on en sera l'année prochaine. S'agissant du lieu d'implantation de cette fondation, je rappelle que la ville de Roubaix est toujours candidate.

Deux questions pour terminer. Ne craignez-vous pas que, dans le contexte de la RGPP, les moyens de l'ONAC dans les territoires soient si contraints qu'ils en deviennent insuffisants, d'autant que les missions de l'Office ont été étendues ?

La retraite du combattant va passer à 43 points d'indice en 2010, l'objectif étant de la porter à 48 en 2012. Peut-être pourriez-vous demander au Gouvernement – l'amendement que j'ai déposé sur ce point a été jugé irrecevable – de la porter à 44 points au 1^{er} juillet 2010, ce qui équilibrerait l'effort à réaliser et constituerait une avancée appréciable pour les anciens combattants dont les retraites sont loin d'être opulentes.

M. Jean-Yves Cousin. Je me réjouis que la retraite du combattant soit revalorisée de deux points d'indice, conformément à l'engagement qui avait été pris. Monsieur le rapporteur spécial, pouvez-vous me confirmer que 9 millions d'euros supplémentaires sont bien inscrits à ce titre, en dépit, hélas, de la baisse du nombre des bénéficiaires ?

M. le rapporteur spécial. Tout à fait : exactement 9,5 millions d'euros.

M. Marc Goua. Il me semble qu'un engagement avait été pris d'aligner progressivement les retraites des ressortissants de l'ex-Empire français ayant combattu pour la France. Or, je ne trouve pas trace d'un début de financement de cette revalorisation...

Pour ce qui est de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires, il faut souligner que les militaires sont quasiment exclus des nouvelles dispositions, alors même que nombre d'entre eux souffrent de maladies très graves.

M. Jérôme Cahuzac. Je m'associe à la question de Marc Goua sur la décrystallisation des pensions. Les pouvoirs publics ont-ils élaboré un calendrier pour mettre à niveau les pensions de ces combattants, qui ont jusqu'à présent été mal reconnus ?

M. René Couanau. Une épure financière à long terme a-t-elle été construite pour mesurer l'impact financier de cette décrystallisation, en fonction du nombre de personnes concernées ?

M. Charles de Courson. Le texte relatif aux victimes d'actes de barbarie ouvre droit à indemnisation pour les déportés de France qui n'étaient pas de nationalité française. Je pense en particulier aux agents de l'*Intelligence Service*, originaires d'Afrique du Sud, d'Angleterre ou du Canada, envoyés en Allemagne après avoir été parachutés sur la France, qui ont été liquidés par la Gestapo à la fin de la guerre. Du point de vue de l'exhaustivité des droits, il est scandaleux que la France n'ait entrepris aucune recherche pour retrouver leurs enfants. Le rapporteur spécial pourrait-il se pencher sur ce dossier ?

M. le rapporteur spécial. Monsieur de Courson, les victimes dont vous parlez étaient-elles civiles ou militaires ?

M. Charles de Courson. Le problème est précisément qu'elles ont été considérées comme des victimes civiles. Alors que la liste des personnes concernées est disponible, les services de l'État n'ont jamais reçu pour consigne de rechercher leurs enfants. Il est anormal que des associations doivent se charger de ces recherches.

M. le rapporteur spécial. Je saisisrai officiellement le ministère et le secrétariat d'État de la question.

Monsieur Cousin, le rapport relatif à l'élargissement des dédommagements a été rendu, la commission a été installée et elle doit rendre ses conclusions avant la fin de l'année. À ce jour, nous ne disposons pas d'indications précises.

Monsieur Baert, ce budget est certes en baisse, moins qu'en proportion de la diminution du nombre d'allocataires – le nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant recule ainsi de 4 %.

Par ailleurs, nous avons effectué des choix budgétaires, essentiellement le relèvement de la retraite du combattant à 43 points. J'entends bien votre proposition : si nous la portions à 44 points tout de suite, il n'y aurait plus qu'à l'augmenter de deux fois deux points pour parvenir aux 48 points fatidiques. Mais je ne doute pas un instant que le Gouvernement tiendra ses promesses et que l'augmentation sera de trois points l'an prochain ou dans deux ans.

En dépit de la réorganisation de l'ONAC, les moyens humains et de fonctionnement suivent. Après avoir questionné le ministère, je vous assure qu'il n'y a ni anicroches ni retards dans le traitement des dossiers.

À Messieurs Goua, Cahuzac et Couanau, je précise que, outre les cinq dispositions issues de l'article 100 de la loi de finances pour 2007 – mise à parité du point de pension sur la base du point de droit commun, réouverture des droits nouveaux à pension d'invalidité, ouverture des droits à pension aux conjoints survivants, mise à parité des indices de pension, attribution des prestations familiales et du supplément exceptionnel aux conjoints survivants sous réserve qu'ils habitent en France –, son article 99 permettait aux nationaux des États anciennement placés sous souveraineté française de bénéficier de l'indice de droit commun de retraite du combattant. Les premiers paiements à l'étranger au taux décristallisé sont intervenus courant avril 2007 et une circulaire interministérielle d'application a été signée en juillet 2007 afin de traiter les demandes de révision d'indice ou de réversion aux veuves mariées après les dates de cristallisation, ainsi que les premières demandes de pensions d'invalidité reçues depuis janvier 2007.

Au 31 décembre 2001, les prestations cristallisées représentaient une dépense de 14 millions d'euros pour les pensions militaires d'invalidité et de 2,8 millions d'euros pour la retraite du combattant. La parité de pouvoir d'achat pour le calcul des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant cristallisées a été mise en application en 2004, pour un coût estimé respectivement à 24 millions d'euros et 5 millions d'euros au titre de l'année en cours, et, au titre des rappels antérieurs, respectivement de 55 millions et 5,8 millions. Au 31 décembre 2006, le coût de la décristallisation était de 19,8 millions pour les pensions militaires d'invalidité et de 5,3 millions pour la retraite du combattant. En 2007, les dépenses réalisées au profit des anciens combattants d'outre-mer sont les suivants : 80 millions pour les pensions militaires d'invalidité et 28 millions pour la retraite du combattant, soit un total de 108 millions d'euros – sur cette dépense, le surcoût lié à la cristallisation est estimé à 87 millions d'euros. En 2008, le coût global a été de 104 millions d'euros.

Le coût prévisionnel des pensions et des retraites décristallisées ayant été pris en compte dans le calcul de la dotation globale du programme 169, aucune mesure nouvelle n'est prévue pour 2010.

La décristallisation est donc en marche, comme le Gouvernement l'avait annoncé, avec un surcoût non négligeable. Au total, 19 169 personnes sont concernées par les pensions militaires d'invalidité et 58 305 par la retraite du combattant.

M. Jean-Claude Mathis. Jusqu'à 2007, le calcul des retraites des anciens combattants d'outre-mer avait comme référence le prix du kilogramme de sucre, c'est-à-dire le pouvoir d'achat. À l'occasion de l'anniversaire du débarquement en Provence, le Président de la République Jacques Chirac avait demandé un effort, ce qui fut fait. Aujourd'hui, la décristallisation n'est pas en marche, elle est aboutie.

M. le rapporteur spécial. L'effort budgétaire porte évidemment en priorité sur la retraite du combattant. La rente mutualiste n'augmente que de 3 %, à proportion de l'indice, ses allocataires étant moins en difficulté que ceux qui ne perçoivent que la retraite du combattant.

Pour conclure, j'émets un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission et de l'article 51 qui y est rattaché.

La Commission adopte les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation, puis l'article 51 rattaché.

*
* *

Elle procède ensuite à l'examen des crédits de la mission Action extérieure de l'État et au vote sur ces crédits.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial pour la mission Action extérieure de l'État. La mission Action extérieure de l'État comporte trois programmes : le 105, Action de la France en Europe et dans le monde ; le 151, Français à l'étranger et affaires consulaires ; le 185, Rayonnement culturel et scientifique.

Avec 2 662,80 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 630,52 millions d'euros en crédits de paiement, les crédits de cette mission s'inscrivent parfaitement dans la loi de programmation 2009-2011. La progression affichée de 4,72 % est essentiellement due à des modifications de périmètre et à la mise en œuvre de loyers budgétaires. Les crédits sont donc stables, comme le prévoyait la loi de programmation.

En 2010, 180 ETPT – équivalents temps plein travaillés – seront supprimés, soit exactement un tiers de l'objectif de 540 postes fixé dans la loi de programmation pour les exercices 2009 à 2011.

Le ministère des Affaires étrangères a entamé une réforme en profondeur, qui touche l'administration centrale mais aussi le réseau. Les économies ne sont pas accomplies de manière brutale et irréfléchie mais sur la base des objectifs fixés dans le Livre blanc et régulièrement actualisés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la RGPP.

Par le passé, j'ai mis en doute à plusieurs reprises la sincérité des crédits affectés aux opérations de maintien de la paix et aux organisations internationales, puisque nous étions contraints chaque année d'ajouter des crédits en fin d'exercice budgétaire. Plusieurs rebasages ont fait remonter le niveau des crédits, à tel point que nous nous sommes progressivement rapprochés de la sincérité budgétaire. Cette année, nous y sommes presque, mais la période est un peu particulière : premièrement, nous renégocions actuellement nos contributions à l'ONU ; deuxièmement, des contributions volontaires ont fait l'objet d'un décalage en 2009. Par conséquent, même si nous ne sommes par certains que la sincérité sera intégralement respectée, le ministère des affaires étrangères a accompli un effort en la matière.

Je suis en revanche préoccupé par le problème de l'enseignement du français à l'étranger. La situation financière de l'AEFE, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, est inquiétante, en dépit de la bonne volonté et de l'engagement de sa directrice comme de l'ensemble de ses personnels. Notre réseau, qui reste très attractif, accueille quelque 5 000 élèves supplémentaires chaque année, pour un total de 170 000 élèves, dont 90 000 étrangers et 80 000 Français environ.

L'AEFE souffre de plusieurs difficultés. Depuis deux ans, elle doit prendre en charge les cotisations patronales payées au titre de ses salariés, ce qui représente environ le tiers de sa subvention d'État. En outre, l'instauration de la gratuité pour les classes de terminales, les premières et, depuis la rentrée 2009, les secondes, mobilise 20 millions d'euros par niveau, somme dont une partie était auparavant prise en charge par les entreprises. Un moratoire a été adopté pour les niveaux inférieurs à la seconde, jusqu'à l'école primaire, auxquels la mesure aurait théoriquement dû s'appliquer progressivement, mais cette seconde difficulté pèse lourdement sur l'AEFE. Une mission a donc été diligentée par Matignon, les responsables de la RGPP se penchent sur le sujet, et j'ai suggéré au président de notre Commission que le thème de l'enseignement français à l'étranger soit inscrit au programme de la mission d'évaluation et de contrôle pour 2010. C'est en effet un facteur majeur du rayonnement de notre pays à l'extérieur.

La réforme en profondeur de la gestion de l'administration centrale du ministère porte ses fruits. La direction générale de la coopération internationale et du développement, la DGCID, structure lourde et peu efficace, a été remplacée par une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), mieux adaptée aux besoins de la politique extérieure de la France et qui semble bien démarrer. J'ai reçu il y a peu son directeur général adjoint, qui m'a décrit le système de contrôle de gestion exemplaire en cours de mise en place. Le centre de crise, qui a ouvert en juillet 2008, fonctionne très bien ; il est très réactif à toutes les crises, petites ou grandes, qui surviennent dans le monde.

Une réforme profonde touche aussi les postes. Il a été décidé de maintenir l'universalité du réseau, mais avec des ambassades modulées. Les agents ont émis des propositions de modification du périmètre des compétences de leurs ambassades, négociées avec la centrale, et les résultats sont assez positifs.

Par ailleurs, la coordination des administrations de l'État à l'étranger s'améliore, sous l'impulsion du CORINTE, le Comité interministériel des réseaux internationaux de l'État, qui s'est déjà réuni deux fois depuis sa création, il y a environ six mois, alors que son prédécesseur, le CIMEE, Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger, n'avait été convoqué qu'une fois en quatre ou cinq ans.

Dans les postes, les SAFU, services administratifs et financiers unifiés, disparaîtront courant 2010 et seront remplacés dans les postes par des services communs de gestion, couvrant les dépenses de la totalité des administrations françaises à l'étranger, sous l'autorité des ambassadeurs.

Ces réformes profondes montrent que les efforts budgétaires significatifs imposés au ministère des affaires étrangères débouchent sur des réformes utiles, à condition de ne pas ronger ses moyens jusqu'à l'os.

Un projet de loi adopté en Conseil des ministres le 22 juillet 2009 prévoit la création d'un établissement public hébergeant le futur opérateur culturel, successeur de l'association CulturesFrance. Un second établissement public sera créé, regroupant les trois organismes chargés actuellement de l'accueil des étudiants étrangers en France : l'EGIDE, France Coopération internationale et Campus France. Dans ce vaste domaine de l'action culturelle, la France disposera donc de deux établissements à autonomie financière.

Nous attendons toujours la création d'une agence foncière de l'État à l'étranger, qui serait chargée de gérer l'ensemble du domaine de l'État de la manière la plus dynamique possible.

Enfin, je donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

M. le président Didier Migaud. Votre proposition relative à la mission d'évaluation et de contrôle me paraît intéressante. Nous arrêterons son programme à l'occasion de la réunion d'un prochain bureau de la commission des Finances.

M. Michel Diefenbacher. L'an dernier, en séance publique, un amendement tendant à supprimer la gratuité de l'inscription dans les établissements d'enseignement français à l'étranger avait failli être adopté. La mesure aurait été brutale mais le sujet mérite d'être évoqué. Cette opération coûte très cher au budget de l'État. Les familles bénéficiaires ont les moyens de supporter cette dépense, laquelle est au demeurant prise en charge par la plupart des entreprises employant des expatriés. Ce moyen d'intervention est-il le plus efficace pour promouvoir la diffusion du français à l'étranger, à laquelle nous sommes tous attachés ? C'est un vrai sujet, que nous devons examiner de manière aussi objective que possible, au sein de la MEC ou dans un autre cadre.

Après le vote des Irlandais en faveur de la ratification du Traité de Lisbonne, on peut espérer, en particulier, la nomination d'un ministre des affaires étrangères de l'Europe, même s'il ne portera pas ce titre. Or celui-ci ne pourra travailler efficacement que s'il dispose d'un réseau diplomatique, coordonné avec ceux des États membres. Cette réflexion a-t-elle commencé à germer ? Si oui, quelles orientations sont envisagées ? Quelles incidences aurait une réorganisation de cette nature sur les réseaux diplomatiques des États membres, en particulier le nôtre ?

M. Jean-Yves Cousin. Je souhaiterais également que nous rediscutions de la gratuité de la scolarisation des élèves à l'étranger. Compte tenu du coût, ce sujet mérite un vrai débat.

Les Alliances françaises jouent un rôle important pour le rayonnement culturel de la langue française. Ses moyens sont-ils sanctuarisés ou bien connaissent-ils une diminution ou une contrainte ?

M. le rapporteur spécial. Compte tenu de la somme consacrée par l'AEFE au paiement des cotisations patronales pour les pensions, la subvention de l'État régresse. Le problème est donc majeur.

Dans certains postes, les ambassadeurs ou leurs conseillers culturels impulsent une coopération très efficace avec l'Alliance française. À d'autres endroits, celle-ci n'est pas jugée digne d'être élevée au niveau du réseau diplomatique, et c'est bien regrettable. J'espère que, dans le cadre de la création du futur établissement public à vocation culturelle, l'importance du lien avec les Alliances sera rappelé. Quant au problème financier, les Alliances s'autofinancent en faisant payer les cours, mais le ministère des Affaires étrangères accomplit aussi des économies en limitant de plus en plus le nombre d'agents détachés pour occuper des postes de directeur d'Alliance.

Arriverons-nous un jour à européaniser nos services ? Quelques consulats ou services culturels européanisés sont des expériences assez réussies mais les États membres restent concurrents sur beaucoup de sujets. La réforme en profondeur de notre réseau menée actuellement dans la zone Europe est orientée vers cette idée : valoriser le rôle du futur ministre européen des affaires étrangères et mettre en commun des actions, notamment dans les consulats, en matière de visas.

M. le président Didier Migaud. Je rappelle que le rapporteur spécial a exprimé un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.

La Commission adopte les crédits de la mission Action extérieure de l'État.

*
* *

Puis elle examine les crédits de la mission Gestion des finances publiques.

M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial. Comme les années précédentes, mon rapport concerne les deux programmes *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* et *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*.

Les administrations concernées par le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* sont, au sein du ministère du Budget, la direction du budget, la direction générale de la modernisation de l'État, l'agence pour l'informatisation financière de l'État, l'opérateur national de paie et l'autorité de régulation des jeux en ligne, en cours de création. En 2010 le programme couvre également la mission d'évaluation des politiques publiques, nouvellement créée, et l'activité du Conseil de normalisation des comptes publics, créé en décembre 2008.

Le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* regroupe les fonctions de soutien des ministères de l'Économie et du Budget – secrétariat général, logistique, achats, personnel, action sociale, informatique, immobilier, parc automobile.

Je vais essentiellement concentrer mon propos sur le premier programme, en commençant par quelques points positifs avant d'en venir aux critiques à l'encontre de ce qui aurait pu être une politique intelligente de réforme de l'État, la révision générale des politiques publiques (RGPP), mais qui a été dénaturée par l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Je me félicite que le Gouvernement ait suivi l'une des préconisations des précédents rapports en constituant une structure en charge de l'évaluation des politiques publiques, après la suppression en début de législature du Conseil national de l'évaluation. Je continue à dire que l'évaluation des politiques publiques et la concertation avec les représentants des agents de l'État sont la clef de voûte d'une véritable modernisation de l'État. La première reste insuffisante, et, malgré cette création, la seconde est inexistante. J'y reviendrai.

Sur la stratégie de performance, j'avais regretté l'an dernier l'absence d'objectifs et d'indicateurs mesurant la performance des administrations d'état-major du ministère du budget (direction du budget, DGME, AIFE), alors qu'elles sont justement chargées d'impulser une telle démarche de performance dans les ministères. Le projet annuel de performances pour 2010 ne comporte toujours pas d'objectif ou d'indicateur sur le respect de la norme de dépense de l'État dans ses différents agrégats. Le seul indicateur sur lequel est jugée la direction du budget est celui relatif à la qualité du volet performance du budget de l'État, c'est-à-dire essentiellement un sondage sur la qualité des documents budgétaires.

Je me félicite en revanche que la DGME, l'AIFE et l'ONP aient accepté cette année de porter des indicateurs mesurant leur performance.

Je suis convaincu que l'on ne peut mener une réforme de l'État contre les fonctionnaires. J'ai consulté les huit organisations syndicales représentées au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État : plusieurs m'ont affirmé qu'elles « étaient d'accord avec l'utilité de moderniser les services publics français » et qu'elles étaient prêtes à accompagner une réforme de la fonction publique, mais pas sous la forme qu'elle a prise dans le cadre de la RGPP.

Toutes ont estimé qu'il aurait fallu commencer par organiser un débat sur les missions et ensuite statuer sur les effectifs et les moyens. Le rapport de l'an dernier avait montré l'absence d'évaluation préalable des équipes d'audit ; celles-ci s'étaient contentées d'une compilation des études déjà effectuées et avaient dû travailler dans le délai record de moins d'un an pour rendre leurs conclusions.

Une organisation syndicale indique qu'« il aurait fallu d'abord dresser un bilan des politiques publiques, puis dégager des perspectives à partir des besoins publics, mesurés dans le cadre de services publics de qualité et de proximité ». Au lieu de cela, on part des suppressions d'emplois imposées par le haut pour ensuite tenter de réorganiser les services afin qu'ils puissent continuer à remplir leurs tâches.

En lieu et place d'une véritable évaluation des politiques publiques, la RGPP s'est caractérisée par la prédominance d'un objectif unique, choquant, et même insultant pour les fonctionnaires, à savoir le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

L'exercice s'est alors limité à effectuer des coupes claires, là où aurait dû prévaloir une vraie réflexion sur la réorganisation des missions de l'État. Ces coupes sont réalisées sans vision cohérente d'ensemble et sans que soit prise en compte la dimension de la qualité du service rendu.

Nous avons besoin d'un débat public sur le rôle de l'État, sur ses missions et sur le service public, avec une déclinaison par ministère. Dans toutes les auditions, les fonctionnaires insistent sur la nécessité de donner du sens à leur travail et d'expliquer la raison des réformes.

La RGPP donne l'impression d'avoir été conçue et mise en œuvre dans le seul but de réduire les dépenses. « L'arrêt de la politique aveugle de suppression d'emplois est un point dur de la négociation avec les organisations syndicales » a-t-on entendu de façon unanime. Le cas a même été porté à la connaissance de votre rapporteur spécial que, dans une direction locale de la jeunesse et des sports, le financement insuffisant consacré aux primes de restructuration dont bénéficient les agents touchés par les réorganisations, a entraîné une suppression supplémentaire de huit postes pour financer ces primes. La mise sous plafond des crédits et des emplois entraîne une multiplication des coupes budgétaires et des suppressions de personnel.

Plusieurs organisations syndicales ont regretté « le rythme rapide, voire précipité, avec lequel les réorganisations sont en train d'être effectuées, ainsi que le caractère brutal de leur mise en œuvre ». Les risques de désorganisation ont été mentionnés, avec une baisse de la qualité et une rupture dans la continuité du service. Les réformes donnent l'impression que les suppressions massives d'emplois sont d'abord effectuées, avant qu'il soit tenté d'adapter le fonctionnement des services, « de façon bâclée », avec « une gestion à la petite semaine ».

Les organisations syndicales consultées ont toutes évoqué la réforme de l'administration territoriale de l'État. Plus que dans les services centraux des ministères, c'est sans doute là que se situent les tensions les plus fortes en termes d'adaptation des personnels. Les services déconcentrés rassemblent en effet la plus grande partie des fonctionnaires de l'État. La plupart des directions régionales ou départementales sont touchées par les changements de nom, les éclatements ou les fusions. Une organisation syndicale a déclaré que l'on assistait à « une véritable destruction de services entiers comme l'inspection du travail ou la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ».

Selon les décisions prises dans le cadre de la RGPP, la réforme de l'administration territoriale de l'État doit s'appliquer au 1^{er} janvier 2010. Or de nombreux problèmes ne sont pas résolus, en particulier le fait que dans les fusions des nouvelles structures déconcentrées de l'État, les fonctionnaires resteront rattachés statutairement à leurs ministères mais dépendront hiérarchiquement des préfets.

Les chartes de gestion qui doivent régir ces situations complexes n'étaient pas encore écrites au début du mois d'octobre 2009. Une organisation syndicale estime qu'il est important que les fonctionnaires gardent un lien fort avec leur ministère et ne se fondent pas dans une interministérialité placée, de fait, sous l'autorité du ministère de l'intérieur.

C'est ainsi que, dans les services locaux de la protection judiciaire de la jeunesse, la vocation éducative et les prises en charge civiles sont délaissées et transférées de fait aux conseils généraux. Cette modification profonde du mode d'action de l'État n'a jamais donné lieu à débat et n'a jamais été expliquée aux quelque 800 agents publics potentiellement concernés et qui sont en charge de la mettre en œuvre.

La réforme des services chargés de l'organisation des examens scolaires et universitaires et le transfert des TOS aux conseils généraux sont également évoqués. Si certains départements ont conservé l'organisation du travail et les personnels qui prévalaient dans l'administration d'État, d'autres ont décidé de privatiser ces tâches. Il en résulte une « baisse de la qualité du service par rapport à une situation où les fonctionnaires TOS assuraient une présence tout au long de la journée scolaire. Les TOS faisaient partie intégrante de l'équipe éducative, en participant par exemple à l'apprentissage de la civilité. » Il s'agit d'une transformation de la nature du service public pour un gain en termes de coût qui n'est d'ailleurs guère démontré.

Il faudra un jour dresser le bilan de tous les secteurs où, par le biais de la RGPP, le Gouvernement s'est défaussé de pans entiers de son action sur les collectivités locales ou sur le secteur privé.

Dans tous ces cas, votre rapporteur spécial a l'impression que les réformes en cours en arrivent à détruire ce qui a fait la force de notre service public, du haut en bas de l'échelle hiérarchique. La finalité de la fonction publique semble oubliée, avec le lien citoyen, la dimension des territoires, la solidarité, l'égalité de traitement ou la proximité. Or comme le rappelle une organisation syndicale, « le service public doit être rendu partout et pour tous. »

Toutes les organisations syndicales rencontrées ont affirmé que la concertation sur la RGPP n'avait jamais réellement eu lieu. « Les comités techniques paritaires n'ont pas été réunis sur le sujet de la RGPP et le point de vue des fonctionnaires n'a jamais été entendu ». Une commission de modernisation des services publics, composée, au niveau national, de représentants de l'administration, de représentants des personnels et de représentants des usagers, s'est réunie les 19 mars et 27 juin 2008, à l'occasion d'un débat sur la nouvelle organisation de l'État au niveau territorial. Mais c'est à peu près tout. De même, il existe des commissions départementales de modernisation des services publics, mais elles sont rarement réunies par les préfets.

La responsabilité de la phase de mise en œuvre des réformes a été confiée aux secrétaires généraux des ministères. Ces derniers doivent rendre compte régulièrement à la DGME et sont redevables du bon avancement des réformes. La phase de mise en œuvre s'est accompagnée le plus souvent de deux ou trois réunions entre les secrétaires généraux et les organisations syndicales. Ces réunions officielles se limitent la plupart du temps à une présentation générale de la réforme, sans que les personnels soient informés précisément de l'organigramme des nouvelles structures.

Les fonctionnaires ont en général appris par la presse les décisions prises dans le cadre de la RGPP et par voie de circulaires les modalités de mise en œuvre des réformes. L'information manque et même les hauts fonctionnaires sont demandeurs d'explications. Très souvent, l'encadrement n'a pas été plus consulté que les services qu'il a sous ses ordres. Les cadres de la fonction publique sont souvent mal à l'aise et ne comprennent pas toujours ce qu'ils doivent mettre en œuvre. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la majorité des fonctionnaires se déclare hostile à la RGPP, comme le montrent plusieurs enquêtes et sondages commandés par le ministère du budget.

Un représentant syndical cite les nombreux cas où des fonctionnaires sont informés de la fermeture de leur direction régionale ou départementale par la lecture d'un arrêté au *Journal officiel*. Le cas a été cité de la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) de Picardie où une unité de vingt personnes a été dissoute.

L'administration a seulement organisé une réunion avec la cellule d'accompagnement pour les personnes qui avaient perdu leur poste.

Plusieurs organisations syndicales indiquent que les cas se multiplient où les fonctionnaires qui perdent leur poste dans une restructuration doivent procéder eux-mêmes à la recherche d'un nouveau poste. Certains ont été contactés par leur directeur, de façon informelle et avant toute décision de restructuration, pour leur conseiller de rechercher par eux-mêmes une affectation ailleurs. Ces agents n'ont alors pas accès à l'information sur la nature précise des réformes prévues et ne peuvent pas faire valoir leurs droits.

Plusieurs organisations syndicales ont estimé que l'on assistait de fait à la multiplication de cas de « mobilité non souhaitée ou contrainte ». Des cas de mobilité géographique forcée ont été mentionnés. Les contacts informels avec la hiérarchie administrative donnent souvent l'impression que le fonctionnaire est incité à demander son transfert dans les services du conseil général, dans la fonction publique hospitalière, voire pour certains cas dans le privé. Or la réorganisation des filières administrative se fait par une diminution importante du nombre des agents de catégorie B et C en raison de l'externalisation des missions de l'État.

Un problème particulier se pose pour les agents de catégorie C, où la pratique grandissante de « postes profilés » donne l'impression que les choix de recrutement sont déjà effectués par les directeurs avant qu'ils ne fassent l'objet d'une publicité auprès de l'ensemble des agents.

Mon dernier point concerne les primes au mérite qui heurtent le sens du service public des fonctionnaires. Le ministère du Budget et certains ministères ont depuis plusieurs années développé les dispositifs de rémunération à la performance individuelle : primes de résultat pour les directeurs d'administration centrale, création de la prime de fidélité et de reconnaissance qui sera étendue progressivement à l'ensemble de la filière administrative. À la suite du rapport remis au Gouvernement par notre collègue Michel Diefenbacher, le Gouvernement envisage maintenant l'instauration d'un mécanisme d'intéressement collectif.

Certaines organisations syndicales consultées par votre rapporteur spécial se sont déclarées favorables seulement aux dispositifs d'intéressement collectif, dans la mesure où ils concourent à une meilleure qualité du service et participent au pouvoir d'achat des fonctionnaires. D'autres au contraire rappellent qu'elles n'étaient pas demandeuses et soulignent « les risques de systèmes de prime au mérite qui iraient à l'encontre de la vocation initiale des jeunes fonctionnaires quand ils ont fait le choix de la fonction publique ».

Un autre encore a déclaré : « Un sacrifice en termes de niveau de rémunération, par rapport au secteur privé, est compensé par le sentiment profond d'être au service de l'État pour remplir des missions d'intérêt général ». Ce propos traduit ce que ressentent la plupart des fonctionnaires et le Gouvernement en porte une lourde responsabilité. Comme le dit l'un d'eux, « les fonctionnaires lisent et entendent qu'ils sont le *back office*, qu'ils ne servent à rien, qu'ils sont trop souvent absents et qu'ils ne sont pas mobiles », alors même que « la motivation profonde des fonctionnaires repose d'abord sur le sens qu'ils donnent à leur mission ». Dans ce domaine, je crains que la politique de la RGPP ait été clairement un échec.

Nous avons une fonction publique remarquablement formée et performante, que de nombreux pays nous envient. Autant je suis partisan d'une gestion rigoureuse des finances publiques, autant je trouve absurde et choquant de conduire la réforme de l'État avec comme seul objectif le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, sans la concertation nécessaire à une véritable politique de modernisation de l'État.

M. Jean-Yves Cousin. Nous avons en effet la chance de disposer d'une fonction publique de grande qualité, qui se classe certainement parmi les premières au monde.

J'ai cru comprendre que la stratégie de la performance ne comportait qu'un indicateur, ce qui semble paradoxal. Savez-vous si cette question fait aujourd'hui l'objet de réflexions ?

M. le président Didier Migaud. La RGPP était en effet une belle occasion d'évaluer l'ensemble de nos politiques publiques, et je partage le regret exprimé par le rapporteur spécial. Il aurait été intéressant de travailler en concertation avec les personnels concernés et les commissions parlementaires. Nous avons tous conscience que l'État ne peut plus fonctionner comme hier, que des adaptations sont nécessaires, mais il fallait adopter une démarche plus ouverte et dénuée d'*a priori* dogmatiques. J'espère que l'évaluation régulière de nos politiques deviendra la règle et que nous pourrons reprendre cet exercice dans un cadre moins confiné.

M. Michel Diefenbacher. On peut porter des appréciations différentes sur la RGPP. Il serait néanmoins utile que la commission des Finances examine plus en détail les conséquences de sa mise en œuvre. En particulier, quelles marges l'application du principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux a-t-elle permis de dégager ? A-t-on restitué, conformément à l'engagement pris, la moitié des sommes économisées à chacune des administrations soumises à cet exercice ? Quel usage lesdites administrations – qui disposent d'une certaine latitude, y compris pour revaloriser la situation matérielle des fonctionnaires – en ont-elles fait ? Le rapporteur spécial a mentionné la question de l'intéressement : jamais on n'aurait pu envisager un tel dispositif sans dégager des crédits budgétaires.

Pour autant, à l'époque où je commençais à la conduire, cette réflexion n'était pas approuvée par l'ensemble des organisations syndicales. Il semble que les positions aient évolué et c'est encourageant. Pensez-vous que le large consensus syndical nécessaire, selon moi, à cette réforme est en train d'émerger ? Si tel est le cas, un calendrier de mise en œuvre est-il prévu ?

À mon sens, la seule justification de l'intervention du législateur dans ce domaine est l'obtention, pour les fonctionnaires, des mêmes exonérations de cotisations que dans le secteur privé et dans les entreprises publiques. Y a-t-il eu des avancées à ce sujet ?

M. le rapporteur spécial. Le nombre des indicateurs s'est accru avec la création d'un indicateur mesurant l'avancement de la RGPP et d'un autre mesurant le respect des délais et des coûts des grands projets informatiques (Chorus et ONP). En outre, il aurait été choquant que les administrations chargées d'impulser les réformes se dispensent de créer leurs propres indicateurs. La direction du budget n'a cependant pas voulu d'un indicateur mesurant le respect de la norme de dépense.

Pour le reste, je persiste à penser que la norme du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux perturbe tout. Bercy nous la « vendait » déjà lorsque j'étais conseiller d'un Premier ministre de gauche. Or cela ne représente que 950 millions d'euros d'économies par

an, dont la moitié, soit 475 millions d'euros, sont restitués. Au regard des 141 milliards de déficit public, c'est une goutte d'eau ! De plus, les auditions que j'ai menées ont confirmé l'effet négatif en termes de perception de la réforme de l'État. Toutes les organisations syndicales ont le sentiment que la RGPP s'est faite trop vite et sans consultation. C'est pourtant le rôle du Gouvernement que d'expliquer les missions qu'il entend assigner à la fonction publique. Pour beaucoup de fonctionnaires, il ne s'agit que de coupes budgétaires. C'est une erreur d'avoir mené cette réforme dans le secret de Bercy. Le Gouvernement aurait gagné à agir de façon publique, en discutant de ses objectifs. En tout état de cause, la RGPP, au bout de deux ans, se heurte à un rejet total. Comment réformer l'administration dans ces conditions ?

Je partage l'analyse du président Didier Migaud : la modernisation de l'État devrait concerner au premier chef le Parlement. L'évaluation a toujours été un parent pauvre en France. On a imaginé des structures compliquées qui remettaient, au bout de deux ou trois ans, des rapports qui n'intéressaient plus personne. Le problème de la fonction publique tient en partie à la méthode, qui ne prend pas suffisamment en compte la concertation avec tous les acteurs concernés.

M. Richard Dell'Agnola. Nous partageons certains constats mais les analyses du rapporteur spécial procèdent parfois de l'effet de loupe.

La qualité de notre fonction publique est reconnue en France et à l'étranger, c'est un fait. Mais un corps ne saurait assurer seul sa propre évaluation : ce sont les Français qui posent la question de l'évaluation. Le rapport me semble trop centré sur la façon dont l'administration se voit elle-même fonctionner. J'admets que l'époque est anxiogène mais je ne suis pas sûr que l'ensemble de la population porte le même regard sur la norme du non-remplacement. Il y a seize ou dix-sept ans, il y avait un million de fonctionnaires de moins, et pourtant je ne suis pas sûr que l'administration était moins efficace qu'aujourd'hui. Le rapporteur spécial parle de la tentation de supprimer des postes ; il faudrait aussi parler de la tentation de créer des postes par milliers sans évaluation. Il souligne à juste titre l'impact aujourd'hui limité de la politique de diminution mise en œuvre ; il oublie qu'une carrière de fonctionnaire s'étend sur quarante ans et que la décision de ne pas remplacer un poste porte sur cette durée.

Il faut insister davantage sur la nécessité de reconfigurer l'outil administratif en l'adaptant aux nouvelles technologies et d'analyser les besoins en personnel au regard des besoins nouveaux qui se sont fait jour.

Pour ce qui est de l'intéressement, je ne vois pas d'objection à ce que l'on récompense les personnes qui s'investissent avec passion et efficacité dans les missions de service public.

Le président Didier Migaud a raison : des analyses poussées sont nécessaires et le Parlement devrait se saisir plus souvent de ces questions, en se gardant des postulats et des préjugés et en privilégiant au contraire une approche concrète, technique et prospective.

M. le rapporteur spécial. J'estime que le Parlement devrait organiser régulièrement un débat sur les missions de service public. Cela pourrait donner de la cohérence à une politique de modernisation de l'État.

M. le président Didier Migaud. À nous de nous organiser. Nous pourrions d'ores et déjà nous saisir de deux ou trois sujets et analyser en profondeur les évaluations qui en sont faites.

Pour ce qui est des crédits de la mission, quel est votre avis, monsieur le rapporteur spécial ?

M. le rapporteur spécial. Je propose le rejet.

M. le président Didier Migaud. La mission faisant l'objet d'autres rapports spéciaux, le vote en commission sur l'adoption de ces crédits aura lieu le 29 octobre.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 13 octobre 2009 à 16 h 45

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. Claude Bartolone, M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, Mme Chantal Brunel, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Olivier Carré, M. René Couanau, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, M. Olivier Dassault, M. Richard Dell'Agnola, M. Yves Deniaud, M. Michel Diefenbacher, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, M. Nicolas Forissier, M. Marc Francina, Mme Annick Girardin, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Marc Goua, M. François Goulard, M. David Habib, M. Laurent Hénart, M. Jean-Louis Idiart, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Jean-François Mancel, M. Jean-Claude Mathis, M. Didier Migaud, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, M. Camille de Rocca Serra, M. Alain Rodet, M. François Scellier, M. Michel Vergnier, M. Gaël Yanno

Excusés. - M. Alain Claeys, M. Victorin Lurel

Assistaient également à la réunion. - Mme Delphine Batho, M. René Dosière, M. Hervé Féron

