

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

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

– Examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2013 (n° 235) :

Examen et vote sur les crédits des missions :

- Justice (M. Étienne BLANC, Rapporteur spécial) ..... 2
- Médias, livre et industries culturelles ; sur les comptes spéciaux *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunication de l'État ; Avances à l'audiovisuel public* (M. Jean-Marie BEFFARA, Rapporteur spécial)
- Informations relatives à la Commission..... 13
- Présences en réunion ..... 14

Mardi

9 octobre 2012

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 2

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence  
de M. Gilles Carrez,  
Président  
puis de M. Dominique  
Baert,  
Vice-Président**



*La Commission examine d'abord, sur le rapport de M. Étienne Blanc, les crédits de la mission Justice.*

**M. le président Gilles Carrez.** Nous commençons aujourd'hui l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2013. Je rappelle qu'il existe deux procédures distinctes pour examiner les crédits des différentes missions. La première, traditionnelle, consiste en un examen en commission des Finances, puis en séance publique. Selon la deuxième, dite « en commission élargie », l'examen des crédits, en présence du ministre, réunit les membres de la commission des Finances et ceux de la commission permanente concernée ; le débat dans l'hémicycle est alors plus formel. Les crédits de la mission *Justice* et ceux de la mission *Médias, livre et industries culturelles* – à laquelle sont associés deux comptes spéciaux : *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunication de l'État* et *Avances à l'audiovisuel public* – font l'objet de la procédure traditionnelle.

*La Commission examine d'abord les crédits de la mission Justice.*

**M. Étienne Blanc, rapporteur spécial des crédits de la mission Justice.** La loi organique relative aux lois de finances fixe au 10 octobre la date limite pour l'envoi des réponses aux questionnaires budgétaires. Or, ce matin, à l'heure où je vous présente le résultat de mes travaux, je n'en ai reçu que le dixième ! Même s'il reste encore quelques heures avant l'expiration du délai, je doute de pouvoir obtenir les réponses restantes, ce qui me met dans une situation délicate. En effet, sur des aspects entiers de la politique voulue par Mme la garde des sceaux, comme l'exécution des peines, l'augmentation continue des frais de justice, la surpopulation pénale ou la santé en prison, je ne serai pas en mesure de vous donner des informations précises. Une telle situation pénalise le Parlement au moment où il doit se prononcer sur ces crédits.

Je propose, monsieur le président, que notre commission adresse un courrier à Mme la garde des sceaux pour lui demander, d'une part, de faire parvenir toutes les réponses avant le dépôt du rapport définitif, et, d'autre part, de veiller, l'année prochaine, à ce que l'Assemblée soit informée dans des délais raisonnables.

Sur le fond, les chiffres inscrits dans le projet de loi de finances pour 2013 confirment l'évolution des crédits de la mission *Justice*, caractérisée depuis une dizaine d'années par une augmentation régulière. Ce budget est même l'un des très rares à voir sa progression continuer : l'augmentation est de 4,3 % – ou de 2,9 % si l'on écarte le compte d'affectation spéciale *Pensions*. Avec des crédits s'élevant au total à 7,7 milliards d'euros, ce projet de budget permettra, si l'inflation reste limitée à 1,7 %, de réelles avancées.

Cette hausse s'inscrit dans une tendance longue, la part du budget de la Justice dans le budget global ayant régulièrement augmenté depuis dix ans, passant de 1,7 % en 2002 à 2,7 % en 2013.

Non seulement les effectifs de la mission doivent augmenter de 500 emplois en 2013, mais une évolution similaire est prévue en 2014 et 2015. Le ministère de la justice comptera donc 1 500 agents supplémentaires d'ici à trois ans.

Sur les six programmes de la mission, trois ont plus particulièrement retenu mon attention.

Le premier est le programme *Justice judiciaire*, dont dépendent les conditions dans lesquelles sont rendues les décisions de justice, et surtout les délais dans lesquels elles sont rendues, une source de préoccupation pour nos concitoyens. Les crédits de paiement progresseront de 107 millions d'euros, soit 3,6 %, jusqu'à dépasser pour la première fois le seuil symbolique des trois milliards d'euros – 3,068 milliards d'euros exactement.

Les emplois inscrits dans ce programme atteindront 31 455 équivalents temps plein travaillés, en augmentation nette de 278 emplois. L'augmentation budgétaire permettra la création de 104 postes de magistrats, 76 emplois de personnels d'encadrement, 242 postes de greffiers et de personnels de l'insertion et de l'éducation et 36 postes de personnels administratifs et techniques de catégorie B. En revanche, 180 emplois de personnels administratifs et techniques de catégorie C seront supprimés – nous espérons obtenir rapidement du ministère des précisions sur les emplois et les services concernés.

Si la mission *Justice* est favorisée, le programme *Administration pénitentiaire* apparaît comme particulièrement privilégié, avec un budget en hausse de 6 %, des crédits qui frôlent les 3,2 milliards d'euros et un plafond d'emplois augmenté de 211 postes.

Un établissement nouveau sera livré à Rodez en 2013, tandis que le programme de construction lancé par le précédent gouvernement se poursuit, marqué par des opérations emblématiques à Valence, Beauvais, Lutterbach, Orléans, Riom mais aussi à Ducos, en Martinique. Des rénovations lourdes seront entreprises à Fleury-Mérogis, à La Santé, aux Baumettes, ainsi qu'à Aix-en-Provence, à Nantes et à Nouméa – où la prison est insalubre et surpeuplée. Pour autant, la situation reste tendue : le nombre des personnes incarcérées en France a cru de 2 500 entre 2011 et 2012 et dépasse désormais les 67 000.

Après les déclarations de Mme la garde des sceaux sur le sujet, nous aurions aimé obtenir des précisions sur la mise en œuvre de peines de substitution, qui est une façon de lutter contre la surpopulation carcérale. Quels moyens seront consacrés à l'application de la loi pénitentiaire de 1999, en vertu de laquelle toute personne définitivement condamnée à un emprisonnement d'une durée maximale de deux ans doit se voir proposer un aménagement de peine ?

Enfin, la *Protection judiciaire de la jeunesse* est un autre sujet éminemment sensible. Les crédits qui lui sont consacrés s'élèvent à 791 millions d'euros, en augmentation de 18,6 millions d'euros par rapport à 2012, soit une hausse de 2,4%. Le Gouvernement a souhaité faire du secteur une de ses priorités, puisque 111 postes seront créés en 2013, principalement dans les métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducation. Quatre nouveaux centres éducatifs fermés – dont le principe fait désormais l'unanimité – seront inaugurés en 2013 à Angoulême, Épinay-sur-Seine, Cambrai et Marseille, pour faire suite aux trois ouvertures prévues à la fin de l'année 2012.

Même nantie d'un budget apparemment favorable, nous sommes tous conscients que la mission *Justice* devra faire face dans les années qui viennent à un certain nombre de défis. Cinq d'entre eux me paraissent particulièrement importants.

Le premier est celui de l'exécution des peines, puisque le nombre de peines définitivement prononcées mais non encore exécutées atteindrait 85 000. Sur ce sujet non plus, nous n'avons pas reçu de réponse à notre questionnaire budgétaire, mais, en tout état de cause, le défi à relever est de taille. La réactivité – c'est-à-dire la proximité entre la

commission des faits et la décision, et surtout entre la décision définitive et l'exécution – est en effet une marque de l'efficacité de nos institutions judiciaires.

Le deuxième défi est celui de la surpopulation carcérale. Un programme de 8 000 places avait été annoncé par le précédent gouvernement, mais, selon les auditions que j'ai menées, on se dirigerait plutôt vers la construction de 6 500 places. Pourquoi cette différence ? Quels projets sont abandonnés, quels établissements seront créés ? Sur ce point également, j'attends des réponses.

Il ne s'agit pas seulement de construire des places de détention. Qu'en est-il des peines de substitution ? Les magistrats spécialisés dans l'application des peines sont en effet autorisés à transformer, adapter ou aménager une sanction définitive d'emprisonnement, afin d'éviter, ou du moins de limiter, l'incarcération dans un établissement. Le condamné peut par exemple être placé sous surveillance électronique ou bénéficier d'un régime de semi-liberté assorti d'un contrôle strict. Mais ces solutions alternatives exigent des moyens spécifiques.

Le troisième défi est celui de la hausse continue des frais de justice, c'est-à-dire des expertises, traductions et autres moyens techniques mis à la disposition des magistrats pour les aider à rendre des décisions solides. Cette augmentation – notamment des frais de traduction et d'expertise génétique – a été telle qu'il a fallu, l'an dernier, ponctionner 15 millions d'euros sur le budget de fonctionnement. En 2013, les crédits consacrés aux frais de justice seront augmentés de 62 millions d'euros – soit une hausse de 15 % – en prévision d'un accroissement du nombre des actes. Et pendant ce temps, les experts se plaignent d'être payés avec beaucoup de retard, au point que certains médecins, notamment des psychiatres, seraient désormais réticents à travailler pour les tribunaux.

À la cour d'appel de Lyon, dont j'ai rencontré le premier président et le procureur général, les frais de justice ont bondi en quatre ans de 17 à 23 millions d'euros, tandis que le budget de fonctionnement du ressort de la Cour est resté stationnaire, avec des crédits de 9 millions d'euros.

De nouveaux moyens techniques vont être mis à la disposition des magistrats. Quelle sera leur incidence sur le montant du budget ? Nous attendons la réponse du ministère.

La quatrième difficulté à laquelle est confrontée la justice concerne la prise en charge de la santé en prison, notamment des problèmes d'ordre psychiques. On sait que les prisons tendent à se substituer aux établissements psychiatriques et que de nombreux détenus souffrent de troubles psychiques sérieux. Les moyens affectés à l'institution judiciaire seront-ils suffisants pour éviter une condamnation de notre pays pour manquement à ses engagements internationaux ?

Enfin, le cinquième défi à relever est celui de la célérité de la justice car celle-ci, que ce soit sur le plan civil, pénal ou administratif, est encore beaucoup trop lente. Cela suppose de recruter des magistrats, mais aussi des greffiers. Cela implique aussi d'améliorer le fonctionnement des systèmes d'informations du ministère, souvent défectueux. Cassiopée, par exemple, est critiqué pour ses lourdeurs ; il semblerait que toutes les situations juridiques n'aient pas été prévues dans le logiciel. En outre, sa connexion avec les fichiers de police et de gendarmerie n'est toujours pas réalisée, alors qu'elle serait source de gains importants de productivité.

Sur ces cinq thèmes prioritaires, j'espère pouvoir obtenir des réponses avant l'achèvement du rapport définitif. Dans l'attente, et même si je prends acte de l'effort consenti sur le plan financier et humain, j'émet des réserves sur les crédits consacrés à la mission *Justice*.

**M. le président Gilles Carrez.** Il s'agit à la fois du premier budget de la législature et de la première mission examinée : on peut donc comprendre que les réponses ne soient pas toutes arrivées. Il est fâcheux, en revanche, que le taux de non-réponse atteigne 90 %. J'espère qu'il en ira différemment pour les autres missions, dont nous allons examiner les crédits dans les prochains jours.

**M. Michel Vergnier.** Je félicite le rapporteur pour la mesure et l'impartialité dont il a fait preuve, et je suis d'autant plus étonné par sa conclusion.

Il est de plus en plus rare de voir un budget augmenter et, dans le contexte actuel, on peut se réjouir que cela soit le cas pour celui de la justice. Cependant, en dépit des efforts consentis, la situation dans les centres de détention reste préoccupante, et le taux d'occupation élevé. Je regrette qu'un certain nombre de projets de construction évoqués avant les élections ne se soient révélés être que de simples effets d'annonce, aucun euro n'ayant été provisionné pour les financer.

Par ailleurs, étant moi-même rapporteur spécial, je sais à quel point il peut être difficile d'obtenir des réponses de la part de l'administration. Chaque année, quelle que soit la majorité, le problème se pose à la même époque. Nous serons sans doute unanimes à réclamer aux ministres concernés les efforts nécessaires pour améliorer les conditions de travail du Parlement.

**M. Thierry Mandon.** Il était indispensable que les crédits de la mission *Justice* bénéficient d'une progression.

Cependant, alors même que le plafond d'emplois autorisés par la loi progresse régulièrement depuis 2006, on constate que les effectifs réels des magistrats en activité baissent tout aussi régulièrement. Le rapporteur peut-il expliquer ce paradoxe ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur spécial.** En ce qui concerne les établissements pour peines, nous attendons des réponses précises du ministère sur les programmes prévus ou en cours d'exécution, qu'il s'agisse de construction ou de rénovation. Je rappelle que nous nous sommes engagés, en votant la loi pénitentiaire, en faveur de l'encellulement individuel.

Je me suis par ailleurs posé la même question que M. Mandon. L'une des explications provient de la hausse du nombre de magistrats placés en situation de détachement. L'autre raison vient du fait que les élèves de l'École nationale de la magistrature ont été intégrés dans le plafond d'emploi du programme *Justice judiciaire* sans pour autant être comptabilisés dans la catégorie des magistrats opérationnels.

**M. Jean-Pierre Gorges.** L'augmentation du nombre de magistrats et le mouvement de rénovation des maisons d'arrêt vont dans le bon sens. Mais qu'en est-il des locaux mis à la disposition des tribunaux ? Alors que la réforme de la carte judiciaire a concentré les effectifs en certains endroits, je ne vois nulle part dans ce budget de crédits consacrés à la rénovation des palais de justice. Dans ma ville, Chartres, j'ai bloqué des moyens importants pour

favoriser la réalisation d'un projet datant de 1953 – en réservant notamment un terrain d'un hectare au centre de la ville –, mais rien ne se passe !

Les commerces doivent se conformer à des normes de sécurité très strictes, mais une inspection du palais de justice de Chartres aurait pour effet d'entraîner sa fermeture ! Les magistrats travaillent dans des conditions inacceptables. Après les avoir regroupés et après avoir augmenté leur nombre, il est anormal de ne pas trouver les moyens de les loger. Les réponses que nous attendons du ministère sont donc importantes d'un point de vue national, mais elles sont également indispensables pour permettre au maire que je suis de s'organiser.

**M. Régis Juanico.** Le rapporteur spécial a évoqué la création de 458 postes supplémentaires en 2013, ainsi qu'un effort équivalent dans les années suivantes. C'est une très bonne nouvelle. Certes, 180 postes de catégorie C sont supprimés, mais nos tribunaux devraient compter 104 magistrats et 242 greffiers supplémentaires. Cependant, nous savons que l'activité est plus tendue dans certains domaines : affaires familiales, justice des mineurs, application des peines, tutelles... Les nouveaux postes seront-ils affectés en priorité aux ressorts ou aux secteurs qui connaissent le plus de difficultés ?

**M. Claude Goasguen.** Avez-vous, monsieur le rapporteur spécial, des informations sur la construction d'un palais de justice à Paris, dans le quartier des Batignolles ? Ce site doit notamment accueillir les services du tribunal de grande instance, tandis que la Cour d'appel et la Cour de cassation demeureraient sur l'Île de la Cité. Même si tous les professionnels de la justice réclament la construction d'une cité judiciaire, ce projet, extrêmement coûteux, sera-t-il vraiment une source d'économies ? Les bâtiments de l'ancien Hôtel-Dieu, sur le point d'être cédés, sembleraient plus adaptés. Or il est prévu qu'ils accueillent des fonctionnaires de l'assistance publique.

**M. Dominique Baert.** Avez-vous, monsieur le rapporteur spécial, des informations sur le calendrier prévisionnel de la reconstruction du tribunal de Lille ?

Les crédits de paiement consacrés à l'aide juridictionnelle sont en diminution. Qu'en est-il de la satisfaction des besoins, visiblement croissants, de notre population ?

Les associations d'aide aux victimes – c'est une très bonne chose – se sont développées depuis plusieurs années, notamment pour leur fournir un accompagnement psychologique ou défendre leurs droits. Une partie d'entre elles se financent soit localement à travers les contrats urbains de cohésion sociale, soit à partir du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Il serait utile de disposer d'une version consolidée de ces concours dans le rapport.

La création des maisons de la justice et du droit a connu un coup d'arrêt assez brutal, car ce n'était plus la priorité du ministère de la justice après 2002. En contrepartie, des points d'accès au droit, gérés à l'échelon départemental, ont été déployés sur le territoire. Êtes-vous en mesure, monsieur le rapporteur spécial, de porter une appréciation sur ce processus : est-il en train de se renforcer ou raisonne-t-on à niveau de couverture du territoire constant ?

**M. le président Gilles Carrez.** Il avait été décidé, il y a quelques années, que les frais de justices seraient non plus des crédits évaluatifs, mais des crédits limitatifs. Comment peut-on gérer les demandes d'interventions, nécessaires à l'avancement des procédures, lorsque les crédits sont épuisés ?

S'agissant des procédures elles-mêmes, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), également appelée le « plaider coupable », a été décriée lors de son instauration. Quel bilan peut-on en faire aujourd'hui ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur spécial.** S'agissant de la construction des palais de justice, nous avons demandé au ministère de nous fournir la liste des chantiers qui seront ouverts dans le courant de l'année 2013, ainsi que de tous les projets qui pourraient voir le jour au cours de la présente législature. Une ligne de crédits figure au budget, mais nous n'en connaissons pas l'affectation précise.

Les seules informations dont nous disposons à ce stade sont celles que la presse a publiées à l'issue de conférence de presse de Mme la garde des sceaux. La réalisation du grand projet de l'architecte Renzo Piano pour le nouveau palais de justice de Paris dans le quartier des Batignolles, qui doit en principe ouvrir ses portes en 2017, serait encore incertaine. Mme le garde des sceaux a demandé une série de rapports sur le coût réel et la faisabilité financière de ce projet avant de prendre une décision, d'ici à la fin du mois d'octobre. Nous avons demandé au ministère de la justice de confirmer cette information.

S'agissant des créations de postes, nous disposons de leur répartition par programme. Les moyens consacrés à l'application des peines et à la collégialité de l'instruction sont renforcés. Le maintien du juge d'instruction entraîne des conséquences importantes en matière de créations de postes. Cela fait partie des questions que nous avons adressées au ministère de la justice.

Pour ce qui est des maisons de la justice et du droit, nous constatons une augmentation des crédits consacrés à leur mise en œuvre.

En ce qui concerne l'aide aux victimes, l'augmentation des crédits est de l'ordre de 2,5 millions d'euros. Nous avons demandé au ministère de la justice de préciser l'affectation précise de ces crédits, notamment le soutien apporté aux associations d'aide aux victimes. Un certain nombre d'entre elles sont, nous le savons, en situation difficile et l'accompagnement des victimes risque d'en souffrir sur la fin de cette année. Nous avons également interrogé le ministère de la justice sur ce point.

Lorsqu'il se produit un dérapage sur les frais de justice, nous constatons que les crédits manquants sont ponctionnés sur les frais de fonctionnement des juridictions. Les magistrats s'en inquiètent et c'est compréhensible. Cette question devra être tranchée. Nous avons demandé au ministère de la justice s'il entendait instaurer un dispositif de limitation. Les organisations professionnelles de magistrats y sont farouchement opposées : elles considèrent que ce serait une entrave au bon fonctionnement de la justice et qu'il serait inadmissible de refuser une expertise, en particulier lorsqu'il s'agit de prouver une culpabilité. Cela soulève des problèmes de défense des droits. Nous attendons là encore des réponses du ministère de la justice.

Nous avons également posé des questions sur la CRPC et les ordonnances pénales. Dans certaines juridictions, par exemple à la cour d'appel de Lyon, ces deux procédures simplifiées représentent 50 % de l'activité pénale, ce qui est considérable. Le premier président de cette cour d'appel nous a d'ailleurs confié que renoncer à ces procédures et en revenir à la procédure classique conduirait à une thrombose des juridictions. Nous avons interrogé précisément Mme la garde des sceaux pour savoir quel avenir elle entendait réserver à ces procédures. Un certain nombre de professionnels souhaitent l'extension du champ de la

CRPC et des ordonnances pénales. La question fait débat : pour leur part, les avocats ont fait part de réserves.

Les crédits consacrés à l'aide juridictionnelle sont en diminution : ils passent de 336 à 319 millions d'euros. Pas de réponse du ministère pour le moment sur ce point.

**M. Claude Goasguen.** La mise en place des nouvelles procédures de garde à vue nécessite une aide juridictionnelle accrue, réclamée par tous les barreaux. Or, les crédits ne suivent pas. Je m'interroge sur la manière dont vont se dérouler les gardes à vue dans ces conditions.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Ma question concerne la gestion des ressources humaines au sein du programme *Justice judiciaire*. J'ai beaucoup apprécié, monsieur le rapporteur spécial, le passage de votre rapport sur la productivité moyenne des magistrats de cour d'appel. Cette moyenne progresse de 2,7 %, mais les disparités restent fortes : les magistrats de Fort-de-France traitent 181 dossiers, quand leurs collègues d'Angers en gèrent 304. La mise en œuvre des ratios est certes complexe dans les administrations d'État, mais de telles différences suscitent des interrogations. Un dispositif, non pas de sanctions, mais permettant par exemple d'adresser des observations, est-il prévu pour rendre la productivité plus homogène à l'échelle nationale ?

**M. le président Gilles Carrez.** Il conviendrait de pondérer par la complexité des dossiers.

**M. Étienne Blanc, rapporteur spécial.** Le critère le plus adapté pour juger de l'activité d'une juridiction n'est pas nécessairement le nombre de décisions rendues par magistrat. Les magistrats ne maîtrisent pas le flux des affaires, qui dépend des citations, des assignations et des saisines effectuées par d'autres professionnels de la justice. Les magistrats ne s'autosaisissent pas, ils sont saisis.

Il est plus pertinent de s'intéresser à la célérité de la justice : la vitesse à laquelle un couple qui se sépare est convoqué en conciliation, les délais pour prononcer un jugement définitif ou pour rendre un arrêt d'appel. C'est un très bon critère pour juger de l'activité des magistrats. Quand les délais sont réduits, cela signifie que les magistrats sont actifs et que l'institution fonctionne correctement, qu'il y a des greffiers en nombre suffisant. À l'inverse, des délais très longs sont révélateurs de difficultés.

**M. Claude Goasguen.** Montesquieu, qui a mis l'accent sur la nécessité de procédures longues, se retournerait dans sa tombe !

**M. le président Gilles Carrez.** Je vous remercie, monsieur le rapporteur spécial, de vos réponses.

Pour répondre à l'observation de M. Vergnier, je comprends que M. le rapporteur spécial porte une appréciation globalement favorable sur ce budget, mais qu'il a employé le mot « réserve » dans la mesure où il n'a, hélas, pas obtenu de réponse à 90 % des questions qu'il a adressées au ministère de la justice.

**M. Étienne Blanc, rapporteur spécial.** L'augmentation du budget de la justice nous satisfait. Cependant, sur toute une série de sujets, nous attendons avec impatience des réponses précises de la part du ministère de la justice sur l'affectation des crédits.



Je m'en remets à la sagesse de la Commission.

*La Commission adopte les crédits de la mission Justice.*

*La Commission en vient à l'examen, sur le rapport de M. Jean-Marie Beffara, des crédits de la mission Médias, livre et industries culturelles, ainsi que des comptes spéciaux Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ; et Avances à l'audiovisuel public.*

**M. Jean-Marie Beffara, rapporteur spécial sur les crédits de la mission Médias, livre et industries culturelles.** Les crédits de la mission *Médias, livres et industries culturelles* s'établissent dans le projet de loi de finances à 1,211 milliard d'euros en autorisations d'engagement et à 1,218 milliard d'euros en crédits de paiement, en baisse respectivement de 2,9 % et de 3,8 % par rapport à 2012. La mission prend donc sa part à la maîtrise des dépenses publiques.

Cette baisse s'avère plus importante encore si l'on prend en compte le changement de périmètre du programme 180 *Presse*, qui est abondé des crédits destinés à aider La Poste dans sa mission de service public de distribution de la presse, soit plus de 150 millions d'euros auparavant retracés dans le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*.

L'effort de maîtrise de la dépense publique est sans précédent et s'accompagne d'un rééquilibrage des ressources de l'audiovisuel public entre recettes propres, dotations budgétaires et contribution à l'audiovisuel public, ex-redevance audiovisuelle.

Je commencerai ma présentation par l'audiovisuel public, dans la mesure où il s'agit du secteur le plus touché par les décisions budgétaires pour 2013. C'est au programme 313 *Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique* et, au sein de ce dernier, à France Télévisions qu'est demandé l'effort le plus important : sa dotation budgétaire baisse de 163,6 millions d'euros.

Pourquoi faire porter l'effort sur France Télévisions au sein du pôle audiovisuel public ? Il est apparu indispensable de préserver dans un premier temps l'audiovisuel extérieur de la France, qui a besoin, après des années de turbulence, de stabilité pour se reconstruire. S'agissant de la chaîne Arte, il convient de maintenir notre effort afin de préserver le financement allemand qui couvre, comme chacun le sait, la moitié des dépenses de la chaîne. Enfin, pour Radio France, qui produit exclusivement en interne, toute baisse de budget aurait des répercussions importantes sur le plan social.

Deux raisons supplémentaires expliquent ce choix : d'une part, France Télévisions est l'entreprise qui a la plus grande surface budgétaire, ce qui lui permet de mieux absorber une baisse de sa dotation ; d'autre part, cette baisse est en partie compensée par l'augmentation de la part du produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) qui lui est affectée. Pour l'année 2013, le groupe France Télévisions se verra ainsi allouer 2 243,1 millions d'euros au titre de la CAP, ce qui représente une augmentation de près de 112 millions d'euros – soit 5,2 % – par rapport à 2012. À cette somme, s'ajoutent 256,3 millions d'euros de crédits budgétaires. Au total, le financement public de France Télévisions s'élèvera en 2013 à 2499,4 millions d'euros, en baisse de 70,8 millions d'euros – soit 2,7 % – par rapport à 2012.

C'est à France Télévisions que profite, en quasi-totalité, la hausse de 2 euros, avant indexation, de la CAP. En portant pour 2013 son montant à 129 euros en France métropolitaine et à 83 euros dans les départements d'outre-mer, le Gouvernement propose d'engager le rééquilibrage du financement de l'audiovisuel public mis à mal par la réforme de 2009.

Au-delà du projet de budget pour 2013, il s'agit en effet, après des années de réformes improvisées et imprévoyantes, d'assurer un financement robuste et pérenne à l'audiovisuel public. Loin des décisions brutales du passé dont certaines conséquences sont encore à venir – je pense notamment aux risques qui pèsent sur la taxe télécoms –, le Gouvernement engagera dans les prochaines semaines des négociations avec France Télévisions afin d'adapter son contrat d'objectifs et de moyens aux nouvelles réalités économiques. En 2013, le projet de loi sur l'audiovisuel, élaboré dans la concertation, devra apporter stabilité, visibilité et financement sécurisé à la télévision publique, tout en garantissant son indépendance.

Le projet de loi de finances prévoit une dotation de 516 millions pour le programme 180 *Presse* – dont 119 millions d'euros au titre de l'abonnement des administrations publiques à l'AFP – soit une augmentation de 1,8 %, équivalente à l'inflation.

En outre, 396,4 millions d'euros seront consacrés à l'aide à la diffusion et à la modernisation du secteur ainsi qu'au maintien du pluralisme. Une part importante de ces crédits – 249 millions d'euros – est destinée à La Poste et correspond à la participation de l'État au transport postal de la presse. De la même manière, 4,5 millions d'euros sont alloués à la SNCF et 37,6 millions d'euros à l'aide au portage, indispensable pour ce secteur.

L'État souhaite mieux accompagner la mutation des secteurs de l'audiovisuel et de la presse. Une remise à plat de ce système d'aides très hétérogène et de dispositifs fiscaux disparates est nécessaire. L'optimisation des aides de l'État ne pourra s'engager que dans la concertation.

Le livre et les industries culturelles sont préservés de la baisse des dotations budgétaires. En effet, les crédits destinés à soutenir ces filières inscrits au programme 334 *Livre et industries culturelles* sont globalement stables : ils s'établissent à 260 millions d'euros en autorisations d'engagement et 268 millions d'euros en crédits de paiement pour 2013. Le programme comprend essentiellement les 203 millions d'euros de crédits de fonctionnement de la Bibliothèque nationale de France (BNF), mais aussi des crédits consacrés à l'opération de rénovation du site Richelieu de la BNF ou au soutien à la création et au développement de la lecture à travers un concours aux bibliothèques territoriales.

Le programme 334 comprend également la dotation à la Haute autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI).

Elle s'élèvera en 2013 à 8 millions d'euros contre 11 millions d'euros en 2012. Cette diminution est probablement le reflet de la faible activité de la Haute autorité : en 2012, elle a transmis trente dossiers à la justice et une seule condamnation à une amende de 150 euros a été prononcée. Compte tenu de ces chiffres, il apparaît urgent d'engager une réflexion. Une mission a été confiée à M. Pierre Lescure pour sortir de la seule logique punitive – qui a largement montré ses limites – et faciliter le développement de l'offre légale sur internet.

Depuis sa création en 2011, le compte spécial *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de*

*télécommunications de l'État* a retracé uniquement des opérations réalisées par le ministère de la défense. Pour 2013, le ministère de la défense disposera de 1,067 milliard d'euros provenant des recettes issues de cessions de fréquences non consommées en 2011 et 2012. Il met aujourd'hui en œuvre des plans d'acquisition, d'adaptation et d'entretien des équipements contribuant à l'interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de surveillance et de renseignement. La direction générale de l'armement est responsable de ces crédits.

À l'article 34 du projet de loi de finances pour 2013, le Gouvernement propose une adaptation législative afin de permettre au ministère de l'intérieur de mener des opérations analogues. Dans le cadre du compte spécial, des cessions d'actifs immatériels sont prévus pour 90 millions d'euros en faveur de la police et de la gendarmerie nationale.

En conclusion, le budget de la mission *Médias, livre et industries culturelles* pour 2013 répond à trois exigences : il prend toute sa part à l'effort national de réduction des déficits publics ; il préserve les missions essentielles du service public, en particulier de l'audiovisuel public ; il ouvre les grands chantiers de réforme indispensables à la consolidation de secteurs en pleine mutation, audiovisuel et presse notamment. J'émet donc un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Médias, livre et industries culturelles*, ainsi que des comptes spéciaux *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État* ; et *Avances à l'audiovisuel public*.

**M. Dominique Baert, président.** Vous avez évoqué, monsieur le rapporteur spéciale, la réduction de la dotation budgétaire allouée à France Télévisions. Vous avez insisté, dans votre démonstration, sur les éléments qui justifient que l'on fasse porter l'effort sur France Télévisions plutôt que sur d'autres entités du pôle audiovisuel public. Ne pensez-vous pas cependant que cet effort aurait pu être partagé entre France Télévisions, Radio France et l'audiovisuel extérieur ?

En outre, ne voyez-vous pas une contradiction entre, d'une part, les efforts de synergie et de mutualisation demandés par le Gouvernement à France Télévisions et, d'autre part, l'arrêt du processus de rapprochement entre TV5 Monde, France 24 et RFI ?

**M. Laurent Grandguillaume.** Ma question concerne l'exonération des charges patronales pour les vendeurs, colporteurs et porteurs de presse, qui représente un montant de 16,9 millions d'euros. Est-il prévu d'évaluer ce dispositif, afin de savoir s'il a eu des retombées positives en matière d'emplois ou s'il s'est agi d'une simple aubaine pour les entreprises du secteur ?

**M. Claude Goasguen.** Ma question porte sur l'AFP et le passage du rapport qui en traite. Il n'est pas question d'aborder ici les questions de principe concernant l'AFP, qui font souvent débat entre la droite et la gauche. Cependant, certains éléments ne laissent pas de m'étonner. Vous indiquez ainsi, monsieur le rapporteur spécial, que l'AFP s'engage à maîtriser ses charges d'exploitation mais que ces dernières vont passer de 261 à 293 millions d'euros. Une progression de 3 % par an, c'est une belle manière de maîtriser !

L'AFP vit en réalité des abonnements de l'État. Or, nous ne disposons pratiquement d'aucune information sur ces abonnements, ni sur ce qui correspond, au sein de ces derniers, au travail de service public de l'AFP. La Commission européenne a relevé ce mélange. Je

souhaiterais obtenir des explications. Je serai sans doute conduit, à titre personnel, à voter contre l'adoption des crédits de la mission en raison de ce passage sur l'AFP dans le rapport.

**M. Yves Jégo.** Quelles seront les conséquences sociales, à France Télévisions, de la réduction brutale et importante de la dotation budgétaire. Lorsque nous avons auditionné le président-directeur général de France Télévisions, il a même évoqué un plan social. Peut-on avoir des chiffres permettant d'appréhender la situation ?

**Mme Monique Rabin.** Je souhaiterais connaître le point de vue du rapporteur spécial sur l'évolution des indicateurs qui permettent de déterminer le financement des radios associatives, lesquelles constituent un point fort de notre paysage audiovisuel. De nouvelles radios à caractère européen sont même en train d'émerger. Cependant, le financement qui leur est accordé n'est pas en rapport avec leur qualité.

**M. Dominique Baert, président.** Je souscris entièrement à la remarque de Mme Rabin.

**M. Jean-Marie Beffara, rapporteur spécial** Vous vous interrogez sur la pertinence de la répartition de l'effort budgétaire demandé à l'audiovisuel public entre Radio France, Audiovisuel Extérieur de la France et France Télévisions et sur ses conséquences sociales. Il nous semble que la surface budgétaire de France Télévisions lui donne une plus grande possibilité de supporter une réduction de ses crédits, d'autant qu'elle consacre 50 % de son budget à l'achat de prestations extérieures : l'effort pourra porter sur cette enveloppe sans conséquences sociales pour les personnels de France Télévisions. Par ailleurs, l'État s'étant engagé à renégocier le COM (contrats d'objectifs et de moyens) de France Télévisions dès le début de l'année 2013, celle-ci pourra proposer dans ce cadre des objectifs tenant compte des réalités économiques de 2013.

Si le budget de Radio France, en revanche, a été préservé, c'est que celle-ci produit la quasi-totalité de ses programmes en interne et ne dispose pas des mêmes marges d'économies sur ses dépenses externes.

Quant à l'AEF, vous savez combien elle a été brutalisée par les réformes de ces dernières années. S'agissant de la fusion engagée entre TV5 et les autres chaînes de l'audiovisuel extérieur, le Gouvernement ne remet pas en cause celle de la structure juridique ; en revanche, il convient de mettre un terme à la volonté de fusionner les rédactions, lesquelles doivent conserver leur autonomie et leur spécificité.

J'avoue que je n'ai pas pour l'instant de réponse à apporter à la question très pointue que vous m'avez posée sur les radios associatives. Vous me permettez donc de vous répondre après la remise du rapport.

En ce qui concerne la répartition des crédits de l'AFP entre les abonnements et les aides directes, le Gouvernement a entamé des négociations avec la Commission européenne afin d'isoler les crédits concernant les abonnements de ceux relevant des missions de service public.

La *Commission adopte successivement les crédits de la mission Médias, livre et industries culturelles, du compte spécial Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État et du compte spécial d'Avances à l'audiovisuel public.*

### Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu en application de l'article 12 de la LOLF :

– Un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 3 290 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), du programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie* et du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* à destination du programme 113 *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* et du programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Ce projet de décret de transfert correspond à la contribution du programme 192 au financement de l'École nationale supérieure d'art et de l'École des mines (ARTEM) de Nancy et à sa participation au financement d'un programme de fabrication de quadricycles électriques mené par l'ADEME. Il correspond également à la contribution du programme 134 au financement de la demande de contrat d'exploitation de l'Ifremer pour les amas sulfurés situés en zone internationale.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 134 : 190 000 euros en AE et CP,
- programme 192 : 3 100 000 euros en AE et CP.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 113 : 190 000 euros en AE et CP,
- programme 150 : 2 200 000 euros en AE et CP,
- programme 190 : 900 000 euros en AE et CP

– Un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 55 537 820 euros en autorisations d'engagement (AE) et 41 537 820 euros en crédits de paiement (CP), dont 416 525 euros en titre 2, des programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense* à destination du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* et du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Ce transfert synthétise quatre mouvements de crédits distincts.

Trois mouvements sont à destination du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* :

- un premier transfert du programme 212, dont le montant s'élève à 1 979 479 euros en AE et CP, est destiné à la contribution du ministère de la Défense au financement des opérations immobilières concernant les postes diplomatiques à l'étranger (postes de Pékin, Jakarta, Bangkok et Abuja) ;
- le second mouvement, en provenance du programme 144, d'un montant de 458 341 euros en AE et CP dont 416 525 euros en titre 2, assure la contribution du ministère de la Défense au financement d'un besoin opérationnel prioritaire ;
- enfin, un transfert du programme 144 à hauteur de 100 000 euros en AE et CP, permet le financement des besoins de fonctionnement des postes à l'étranger relevant des services communs de gestion dépendant du ministère des Affaires Étrangères.

Le dernier transfert, d'un montant de 53 000 000 euros en AE et 39 000 000 euros en CP, du programme 144 vers le programme 192, est destiné :

- d'une part, à hauteur de 40 000 000 euros en AE et 26 000 000 euros en CP, au financement de la mise en œuvre du Régime d'Appui Pour l'Innovation Duale (RAPID) destiné aux petites et moyennes entreprises (PME). Ce dispositif, lancé conjointement en mai 2009 par le ministre de l'Économie et des Finances et le ministre chargé de la Défense, permet aux PME autonomes de moins de 250 salariés de bénéficier d'une subvention RAPID. Celle-ci finance la réalisation de projets de recherche industrielle ou de développement expérimental à fort potentiel technologique, présentant des applications militaires et des retombées pour les marchés civils. Une convention a été signée entre la Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des

Services (DGCIS) et la Direction Générale de l'Armement (DGA) aux termes de laquelle la DGCIS prend en charge le volet financier du programme RAPID ;

– d'autre part, pour un montant de 13 000 000 euros en AE et CP, au paiement de la contribution annuelle du ministère de la Défense au fonds unique interministériel (FUI), dans le cadre du soutien aux projets de recherche et de développement des pôles de compétitivité.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

– programme 144 : 53 558 341 euros en AE et 39 558 341 euros en CP, dont : 416 525 euros en titre 2 ;

– programme 212 : 1 979 479 euros en AE et CP.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

– programme 105 : 2 537 820 euros en AE et CP, dont : 416 525 euros en titre 2.

– programme 192 : 53 000 000 euros en AE et 39 000 000 euros en CP.

\*

\* \*

### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mardi 9 octobre 2012 à 9 heures

*Présents.* - M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. François Baroin, M. Laurent Baumel, M. Jean-Marie Beffara, M. Étienne Blanc, M. Gilles Carrez, M. Pascal Cherki, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Marc Francina, M. Jean-Claude Fruteau, M. Claude Goasguen, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, Mme Arlette Grosskost, M. Yves Jégo, M. Régis Juanico, M. Dominique Lefebvre, M. Thierry Mandon, M. Patrick Ollier, Mme Monique Rabin, M. Gérard Terrier, Mme Hélène Vainqueur-Christophe, M. Michel Vergnier

*Excusés.* - M. Jean Lassalle, M. Thierry Robert

