

COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE
GÉNÉRALE ET DU PLAN

Mardi 24 octobre 2006

Séance de 17h

Compte rendu n° 8

SESSION 2006 - 2007



**Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président
puis de M. Michel Bouvard, Vice Président**

	pages
Suite de l'examen de la <i>seconde</i> partie du projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341)	
Vote sur les crédits des missions :	
– Défense : Environnement et prospective de la politique de la défense (M. Bernard CARAYON, Rapporteur spécial)	2
– Agriculture, pêche, forêt, et affaires rurales, sur l'article 41, rattaché et sur le compte spécial Développement agricole et rural (M. Alain MARLEIX, Rapporteur spécial)	3
– Défense : Préparation et emploi des forces ; équipement des forces ; soutien de la politique de la défense (M. François CORNUT-GENTILLE, Rapporteur spécial).....	8
– Sécurité (M. Marc LE FUR, Rapporteur spécial)	11
– Information relative à la Commission.....	16

La commission des Finances a poursuivi l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341).

Elle a tout d'abord examiné les crédits de la mission *Défense*, en commençant par le programme *Environnement et prospective de la politique de la défense* (**M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial**).

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que les amendements modifiant les modalités de calcul de la DGF, présentés en seconde partie puisqu'ils n'impactent pas l'équilibre, seront rattachés à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Il ne s'agit pas d'amendements fiscaux et il n'y a aucune raison de les examiner comme articles non rattachés. Ces amendements seront examinés en Commission le 25 octobre et en séance le 31 octobre. Il ne sera pas possible de déposer à nouveau ces amendements au titre des articles non rattachés. Il en est de même s'agissant des amendements portant sur la redevance audiovisuelle, rattachés à la mission *Médias*, examinée en Commission élargie le 2 novembre.

M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial, a précisé que les dotations du programme *Environnement et prospective de la politique de défense* devraient connaître une baisse de 5,2 % des autorisations d'engagement et une progression de 1,4 % des crédits de paiement. Au sein des crédits demandés pour le programme, 30 % sont affectés aux dépenses de personnel (titre 2) et près de 60 % sont destinés aux dépenses de fonctionnement (titre 3).

Constituée essentiellement des études politico-militaires, économiques et sociales (EPMES), l'action « Analyse stratégique » voit ses moyens en crédits de paiement baisser de 0,8 million d'euros. Une amélioration sensible de la sélection des thèmes d'études devrait, en effet, permettre d'accroître la qualité des résultats obtenus.

L'action « *Maintien des capacités technologiques industrielles* », essentiellement constituée de dépenses d'études amont imputées au titre 3, représente 60 % des crédits du programme, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Au titre de la préparation de l'avenir, il faut souligner la nécessité de mutualiser les ressources publiques destinées à soutenir l'innovation technologique, notamment au moyen de fonds d'investissement à capitaux mixtes, public-privé, destinés aux PME évoluant sur les marchés à forte densité technologique. Précisément, le secteur des technologies de l'information et de la communication doit constituer une priorité nationale, comme le fut, en son temps, le nucléaire. Il est donc nécessaire que soit créé un « CEA » des technologies de l'information, de la communication et de la sécurité, moins sous la forme d'une structure nouvelle que d'une procédure de mutualisation des moyens et des expertises. Cette politique doit être menée à l'échelle européenne : une « Small Business Administration » européenne doit aider les PME innovantes, au sein d'un « périmètre stratégique ».

Les crédits accordés aux services de renseignement que sont la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSE) figurent à l'action « *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France* ». Au sein des dépenses d'investissement de la DGSE, les crédits de paiement destinés aux équipements devraient progresser de 5,4 %. Le projet de loi de finances prévoit la création nette de 16,5 équivalents temps plein civils. Au total, la DGSE emploiera

en 2007, aux côtés des 3.224,5 équivalents temps plein civils, un effectif militaire de 1.397 équivalents temps plein, soit un total consolidé de 4.621,5 équivalents temps plein.

Alors que les priorités données à la DGSE s'ajoutent les unes aux autres, les moyens de fonctionnement devraient connaître une légère augmentation de 1,4 % en 2007. Cette progression s'explique essentiellement par l'ouverture d'un nouveau centre technique outre-mer, qui entraîne une augmentation des dépenses de fonctionnement courant.

Les moyens accordés à l'action « *Soutien aux exportations d'armement* » sont en augmentation sensible de près de 30 %. Pour autant, cette hausse s'explique essentiellement par le transfert au programme *Environnement et prospective de la politique de défense* des crédits relatifs au soutien aux exportations qui étaient imputés en 2006 au programme *Équipement des forces*.

Les moyens destinés à l'action « *Diplomatie de défense* » diminuent fortement, notamment du fait de la réduction du nombre des postes permanents à l'étranger jusqu'alors pris en compte par le programme, afin de permettre, en 2007, le financement de nouveaux postes permanents dans les structures multinationales.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité connaître l'avis du Rapporteur spécial sur les crédits du programme *Environnement et prospective de la politique de défense*, en vue du vote ultérieur sur les crédits de la mission *Défense*.

M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial, a alors indiqué qu'il était favorable à leur adoption.

*

* *

La Commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Alain Marleix, Rapporteur spécial**, à l'examen des crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, de l'article 41, rattaché, et du compte spécial *Développement agricole et rural*.

M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que l'ensemble des soutiens financiers publics aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et du monde rural atteint 30,4 milliards d'euros, et que sur cet ensemble, les moyens budgétaires du ministère de l'Agriculture et de la pêche ne représentent que 5 milliards d'euros, dont moins de 3 milliards d'euros de crédits sur la mission en cause.

Il faut, en effet, tenir compte des versements au titre de la PAC, estimés à 10,5 milliards d'euros en 2007, dont 9,5 au titre du premier pilier. Il faut y ajouter la protection sociale agricole, qui représente 13 milliards d'euros et dont le budget relève aujourd'hui de la loi de financement de la sécurité sociale. Enfin, les collectivités territoriales contribuent à hauteur d'un milliard d'euros à l'agriculture.

Le budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche est en hausse de 1 %. Il s'élève à 5 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 50 millions d'euros d'augmentation. Tout en s'inscrivant dans les règles de discipline budgétaire, ce budget confirme la volonté du

Gouvernement de soutenir financièrement les évolutions structurelles de l'agriculture et de la pêche.

Ce budget est réparti entre sept programmes, rattachés à quatre missions distinctes. S'y ajoutent les crédits du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*, pour un montant de 98 millions d'euros, alimenté directement par la taxe sur le chiffre d'affaires payée par les agriculteurs. Une mesure nouvelle de 40 millions d'euros permettra de compenser le coût des exonérations de charges sociales prévues par la loi d'orientation agricole. Ces aides sont destinées à alléger le coût de la main-d'œuvre dans les entreprises de travaux agricoles et forestiers et dans les exploitations qui recourent à l'emploi de salariés occasionnels, notamment grâce aux contrats « vendange ». De plus, le passage à 100 % de l'exonération fiscale de la dotation jeune agriculteur (DJA) l'année de sa perception pourrait intervenir dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

Les crédits de promotion internationale des produits progressent de 20 %, afin de favoriser l'implantation des produits français. La mission effectuée aux États-Unis au printemps dernier confirme la nécessité de mieux soutenir nos exportations agro-alimentaires, face aux autres pays d'Europe notamment, mais aussi face aux pays d'Amérique du Sud.

La prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA) bénéficie d'une hausse de dotation de 8 millions d'euros (+ 5 %). La priorité budgétaire donnée à ce dispositif de soutien marque la volonté du Gouvernement d'assurer la pérennité de ce secteur de production, dont l'importance est de premier ordre, car il contribue à l'activité économique sur de vastes territoires qui, sinon, seraient soumis à une déprise irréversible.

Les indemnités compensatrices de handicap naturel (ICHN) permettent de consolider les activités d'élevage dans les zones où les conditions de production sont structurellement pénalisées par leur environnement géographique, économique et climatique, ce qui est particulièrement le cas de la montagne. Cette ligne budgétaire est dotée, en 2007, de 232 millions d'euros de crédits nationaux et, grâce à la majoration de 5 % du taux de cofinancement de l'Union européenne en 2007, la dotation totale est en hausse de 18 millions d'euros. Cette hausse bénéficiera aux aides versées au titre des 25 premiers hectares primés pour les exploitations en zone de montagne et de haute montagne. Un amendement visant à augmenter de 5 % supplémentaires le montant de l'ICHN, conformément aux engagements pris par la majorité sera proposé.

Les événements climatiques majeurs, que connaît notre pays depuis plusieurs années, justifient un effort particulier de solidarité envers les agriculteurs et conchyliculteurs qui en sont victimes. À cette fin, le fonds national de garantie contre les calamités agricoles a été doté par l'État en collectif budgétaire au cours des dernières années ; il le sera de nouveau pour indemniser les victimes de la sécheresse du printemps et du début de l'été. Le budget 2007 comporte également une dotation qui permettra de réaliser environ 250 millions d'euros de prêts bonifiés, particulièrement attendus par les jeunes agriculteurs dans un contexte de hausse des taux du marché.

Parallèlement, l'État incite les agriculteurs à se prémunir contre les conséquences économiques des sinistres. Dans cette optique, la création de retenues d'eau de proximité mobilisera 7 millions d'euros en 2007 au titre de l'hydraulique agricole. De plus, la dotation

destinée à l'assurance récolte est en hausse de 20 % pour aider à la souscription des nouveaux contrats. Cette démarche novatrice doit être encouragée et consolidée, car il s'agit vraisemblablement de l'axe principal du prochain *farm bill* aux États-Unis.

Les mesures agro-environnementales s'inscrivent dans le futur plan de développement rural et bénéficient donc d'un cofinancement communautaire. Le budget comporte une dotation de 121 millions d'euros pour de nouveaux contrats en faveur des prairies exploitées dans le respect de l'environnement. Ces contrats ont vocation à faire suite aux actuels engagements des bénéficiaires de la prime à l'herbe (PHAE), ainsi que des bénéficiaires de contrats d'agriculture durable (CAD) herbagers. Cette prime atteint 76 euros à l'hectare, et la répartition est faite, en association avec les organisations professionnelles agricoles, au niveau départemental. Les éleveurs et le monde rural sont, à juste titre, très attachés à ces contrats, qui contribuent à la qualité des milieux et au maintien d'une activité pastorale dynamique.

Le plan végétal environnemental, nouvelle mesure d'aide aux équipements qui permettent une gestion rationnelle des intrants, bénéficie de 10 millions d'euros pour réduire les pollutions. Le PMPOA sera doté quant à lui de 37 millions d'euros. La date de dépôt des dossiers a en effet été repoussée au 31 décembre 2006 pour répondre aux nombreuses demandes des éleveurs, lesquels doivent mettre aux normes leurs équipements de traitement des effluents.

Dans le même sens, le plan de modernisation des bâtiments d'élevage est victime de son succès. 35 millions d'euros sont budgétés en 2007, afin de bénéficier d'un cofinancement communautaire pour un montant équivalent. Une rallonge de 20 millions d'euros devrait être proposée dans le collectif de fin d'année pour couvrir les dossiers en attente en 2006.

Le budget 2007 du programme *Forêt* est en hausse de 3,4 % pour accompagner une nouvelle approche de l'intervention de l'État dans cette filière. La gestion de la forêt publique s'inscrit dans le cadre du nouveau contrat signé entre l'État et l'ONF, qui vise à la fois à améliorer la productivité de cet organisme, à assurer la meilleure valorisation du bois qu'il exploite et à inscrire l'action de l'ONF dans une démarche de développement durable. De plus, les crédits de l'action *Développement économique de la filière forêt bois* s'élèvent à 37 millions d'euros et augmentent de 45 % ; les investissements productifs qui seront ainsi réalisés doivent permettre d'améliorer la valeur ajoutée du secteur.

Les crédits de la pêche et de l'aquaculture sont presque doublés. Ils s'élèvent désormais à 60 millions d'euros et permettront de financer le plan d'avenir pour la pêche annoncé par le Gouvernement. Il comprend des actions en faveur de la flotte de pêche, qui doit à la fois être modernisée et maîtrisée en volume. Un effort significatif est également réalisé pour mieux évaluer les ressources maritimes, tant du point de vue quantitatif que sanitaire.

Pour le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, les crédits sont en hausse de 3,5 % et dépassent désormais 500 millions d'euros. Les actions financées permettent à la fois de pallier les risques sanitaires pour le consommateur et les risques économiques pour le producteur. Des mesures nouvelles seront en particulier financées en matière de lutte contre les maladies transmises par les aliments (salmonelles, trichine du porc)

et en matière de lutte contre les épizooties, avec 9 millions d'euros supplémentaires pour la prévention et la lutte contre la grippe aviaire.

L'enseignement agricole confirme sa réputation d'excellence, comme l'a rappelé le rapport Grosrichard. Sa performance est reconnue par les audits interministériels effectués en 2006, qui soulignent la contribution positive des établissements publics et privés à l'insertion professionnelle des jeunes et des adultes. Le nombre des élèves est en augmentation et leur taux d'insertion professionnelle est en amélioration constante (85 % en moyenne). Ces performances se réalisent dans le cadre d'un budget en reconduction pour 2007, avec 1,3 milliard d'euros, ce qui apporte la preuve que la maîtrise des coûts, grâce notamment à la rationalisation des implantations et de l'affectation des personnels, n'est pas contradictoire avec le maintien d'un service de haute qualité.

Parallèlement, le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles progresse de 5,7 %, atteignant 277 millions d'euros. La structuration des établissements d'enseignement autour de sept pôles régionaux de compétitivité et l'articulation de leurs activités avec les établissements de recherche constituent un facteur de progrès pour la qualité de leurs formations.

L'augmentation des crédits d'intervention du ministère est gagée par une rationalisation des structures. La réforme des offices d'intervention est en cours avec la création d'une agence de paiement unique et la fusion des établissements en trois grands pôles (animal, grandes cultures et cultures spécialisées). En 2007, sont programmés le regroupement de l'ensemble de leurs services centraux sur un site unique, à Montreuil, et, en province, un rapprochement des équipes. Cette restructuration permet, à la fois, d'améliorer l'organisation interne, de mutualiser les moyens disponibles et de réduire significativement les coûts de fonctionnement, conformément à la demande formulée l'année dernière par la commission des Finances. Pour autant, la dotation de l'INAO progressera de 5,4 % en 2007, suite aux nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi d'orientation agricole.

Les services déconcentrés du ministère s'inscrivent également dans cette démarche de modernisation et de maîtrise des coûts de fonctionnement et de l'emploi public. La masse salariale du ministère est en légère diminution. Dans huit départements sera expérimentée la fusion administrative des services des ministères de l'agriculture et de l'équipement, afin de mieux répondre aux attentes des usagers et des collectivités territoriales.

M. Charles de Courson a demandé comment serait financé le déficit du fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), qui devrait atteindre, en cumulé, 5 à 5,5 milliards d'euros à la fin 2007. Observant que le revenu agricole baisse de 3 % par an, il a souhaité savoir si cette tendance doit se poursuivre. Il s'est inquiété de la pertinence de certains indicateurs du programme *Valorisation des produits*.

M. Marc Le Fur a rappelé qu'il existe une forte demande dans le domaine de l'aide aux bâtiments agricoles : tous les demandeurs éligibles pourront-ils avoir satisfaction ? Concernant l'enseignement technique agricole, la dotation prévue sera-t-elle suffisante ou faudra-t-il, comme l'an dernier, opérer un transfert en provenance de l'enseignement scolaire ? Enfin, il semblerait que l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR) voie ses crédits réduits : est-ce le cas ou seront-ils maintenus ?

M. Michel Bouvard, Président, a souhaité savoir quelles étaient les perspectives prévues pour les crédits en faveur des alpagistes. Quelles sont, par ailleurs, les conditions d'éligibilité au PMPOA pour les agriculteurs ayant des taux de chargement à l'hectare insuffisants, en raison de certaines contraintes géographiques spécifiques telles que les milieux de montagne ? Est-il envisagé de modifier et de simplifier l'organisation des budgets opérationnels de programmes (BOP) des services déconcentrés du ministère, situés au niveau départemental, alors même que ce niveau n'est pas jugé pertinent ? Qu'en est-il du BOP dit « hippocampe », apparu après la suppression du compte d'affectation spéciale *Courses et élevages* qui, comme son surnom l'indique, rassemble des crédits hétérogènes ?

M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, a apporté les éléments de réponse suivants :

– Le FFIPSA devrait probablement bénéficier d'une reprise de dette par l'État de 600 millions d'euros supplémentaires dans le cadre du collectif de fin d'année. Il convient de rappeler à cet égard que l'État apporte déjà 5 milliards d'euros par an à ce fonds, au travers du produit des taxes sur le tabac. La nécessaire réforme de ce régime devra être débattue dans le cadre de celle, plus globale, relative aux régimes spéciaux dans leur ensemble ;

– on ne dispose pas pour l'instant de données certaines sur le revenu agricole pour 2006 ;

– l'enseignement technique agricole a déjà bénéficié en 2006 de 8 millions d'euros transférés, lors de l'examen du projet de loi de finances, à partir des crédits de l'enseignement scolaire. On n'enregistre pas aujourd'hui de baisse globale en la matière, et il est, pour l'instant, difficile de savoir si les crédits prévus seront suffisants ;

– des précisions seront apportées dans le rapport écrit sur l'évolution des crédits de l'AFICAR ainsi que de ceux bénéficiant aux alpagistes.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, tendant à majorer de 8 millions d'euros en autorisations d'engagements et de 7,7 millions d'euros en crédits de paiement les crédits en faveur des ICHN et à diminuer les crédits de fonctionnement des offices agricoles de l'INAO et des DDAF.

M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, a rappelé que les ICHN permettent le maintien d'agriculteurs dans les zones défavorisées et spécialement en montagne, où elles constituent un complément indispensable de revenu. Le ministre de l'Agriculture s'était engagé, en 2003, à porter à 50 % sur trois ans le différentiel d'indemnisation des 25 premiers hectares par rapport aux hectares suivants, afin d'aider les exploitations de taille modeste à se maintenir sur l'ensemble du territoire. Après une augmentation de 10 à 20 % en 2004, puis de 20 à 30 % en 2005, le projet de budget prévoit seulement une augmentation du cofinancement communautaire de cette mesure, ce qui permet de porter le taux à 35 %. Il est indispensable de faire un effort supplémentaire dès cette année, en inscrivant une tranche de 5 % dans le budget national, afin d'atteindre 40 % en 2007 et de se rapprocher davantage de l'engagement annoncé. Il est proposé de financer ces crédits par une diminution équivalente des dépenses de fonctionnement des offices, de l'INAO et des crédits de rémunérations du ministère par des transferts de 2 millions d'euros de crédits de personnel du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, de 4 millions d'euros de crédits du programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*, et pour le solde,

de crédits de personnel et de fonctionnement inscrits sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*.

M. Marc Le Fur a indiqué que, s'il comprenait la finalité de l'amendement, il ne souhaitait pas que les crédits d'intervention des offices, nécessaires pour faire face à des crises conjoncturelles, soient réduits.

M. Jean-Pierre Balligand a partagé cette position. Il a notamment souligné l'utilité de ces crédits d'intervention pour remédier à des crises agricoles, dans un contexte notamment marqué par la fermeture de laiteries.

M. Alain Marleix, Rapporteur spécial, a confirmé que l'amendement n'affecte en aucune façon les crédits d'intervention des offices, mais porte uniquement sur des dépenses de fonctionnement.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que la fongibilité asymétrique des crédits, en gestion, devra tenir compte du fait que l'amendement comporte une part d'économies de crédits de personnel.

La Commission a *adopté* cet amendement, ainsi que, sur avis favorable du Rapporteur spécial, les crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêts et affaires rurales*, ainsi modifiés.

Elle a également *adopté*, sur avis favorable du Rapporteur spécial, les crédits du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*.

Article 41 : Taxe pour frais de chambre d'agriculture

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

*

* *

Puis, la commission des Finances a examiné les programmes *Préparation et emploi des forces, équipement des forces et soutien de la politique de la Défense* de la mission *Défense* (**M. François Cornut-Gentille, Rapporteur spécial**)

M. François Cornut-Gentille, Rapporteur spécial, a souligné que, pour la cinquième année consécutive, le projet de budget de la mission *Défense* pour 2007 est marqué par le respect scrupuleux de la loi de programmation militaire 2003-2008. Globalement, les différents services du ministère disposeront d'un montant de crédits d'équipement de 15,96 milliards en crédits de paiement(+ 1,9 %).

Pour autant, le budget de la Défense n'est pas « sanctuarisé » : il participe également à la nécessaire maîtrise des dépenses publiques. Le programme *Préparation et emploi des forces* semble particulièrement contraint. Les budgets de fonctionnement courant des trois armées font l'objet d'une réduction significative. Le renchérissement du prix du pétrole, malgré une dotation supplémentaire, risque de peser lourdement sur l'activité des forces.

Outre l'entrée en vigueur de la LOLF, 2006 aura été, au ministère de la Défense, une année de réformes, qui se poursuivront en 2007. La mise en œuvre de la réforme des rôles des chefs d'état-major, par le décret n° 2005-520 du 21 mai 2005, se déroule bien. Ce décret renforce très sensiblement le rôle du chef de l'état-major des armées (CEMA). Cette réforme induit donc une réorganisation, en cours, des états-majors des trois armées. Le dispositif de mesure de la performance est globalement satisfaisant. Les principales recommandations de la mission d'information de la commission des Finances ont été suivies. La mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF) avait, en effet, souhaité que les objectifs et indicateurs puissent faire état de comparaisons avec nos principaux partenaires. Cette idée est pertinente, mais il serait sans doute plus judicieux que des éléments de comparaison figurent dans le projet annuel de performance (PAP). Par ailleurs, les réformes engagées dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme se poursuivent et plusieurs contrats de partenariat sont en voie de finalisation. Globalement, entre 2002 et 2007, le ministère de la Défense aura réalisé près de 600 millions d'euros d'économies.

Le budget du programme *Préparation et emploi des forces* est toujours sous contrainte. Le projet de loi de finances établit le plafond d'emplois pour l'ensemble du ministère à 436.994 équivalents temps plein. Sous la réserve des difficultés à les comparer à des emplois budgétaires prévus par la loi de programmation, ce chiffre est inférieur de 8.754 au niveau requis par la loi de programmation. Il faut souligner un effort de réduction des effectifs de 3.790 équivalents temps plein au sein de la mission *Défense* en 2007.

La dotation affectée aux carburants pour les trois armées s'élevait à 318,6 millions d'euros dans la loi de finances pour 2006. Elle devrait atteindre 364,77 millions d'euros en 2007. Le ministère prend donc en compte le relèvement du coût du pétrole, mais dans une mesure moindre (+ 14,5 %) que la flambée actuelle des cours. Toutes choses égales par ailleurs, la dotation pour 2007 demeurerait nettement inférieure aux besoins réels des armées, puisque 451,5 millions d'euros devraient être nécessaires pour couvrir les besoins de 2006. Si les besoins en carburants étaient les mêmes en 2007 que ce qu'ils étaient en 2006, manqueraient alors environ 86,7 millions d'euros pour acheter le carburant pour les trois armées.

Pour 2007, le ministère a d'ores et déjà demandé un effort de réduction supplémentaire des dépenses de fonctionnement – hors carburants – des trois armées. Cette réduction serait de l'ordre de 7 millions d'euros pour l'armée de terre, d'un montant comparable, voire supérieur, pour l'armée de l'air et de 1,9 million d'euros pour la marine nationale.

En ce qui concerne le financement des opérations extérieures (OPEX), il faut rappeler que la loi de finances initiale pour 2004 contenait, pour la première fois une provision destinée à les couvrir, d'un montant de 24 millions d'euros. Cette provision a été portée à 100 millions d'euros dans la loi de finances pour 2005, puis à 175,4 millions d'euros dans la loi de finances pour 2006. Le projet de loi de finances pour 2007 propose une provision de 360 millions d'euros sur la mission *Défense* et 15 millions d'euros pour la Gendarmerie nationale, au sein de la mission *Sécurité*. Il faut se féliciter de ce progrès, indéniable, qui va dans le sens de l'amélioration de la sincérité budgétaire. Cependant, cette budgétisation, incomplète, nécessite encore des ouvertures de crédits complémentaires gagées sur des annulations de dépenses d'équipement dont les crédits sont rétablis en loi de finances

rectificative. Ceux-ci ne peuvent donc pas être consommés au cours de l'exercice concerné : ils génèrent mécaniquement des reports.

L'activité des forces demeure inférieure aux objectifs. Cependant, les états-majors jugent satisfaisante la qualité de l'entraînement. Globalement, les dépenses de fonctionnement liées à l'activité des forces atteindront 922,97 millions d'euros en 2007 (- 6,3%).

Les dotations d'entretien programmé des matériels doivent permettre de maintenir la disponibilité technique opérationnelle des matériels à un niveau satisfaisant permettant aux armées de remplir leur contrat opérationnel. Les crédits destinés à l'entretien programmé du matériel devraient progresser fortement en 2007. Plusieurs raisons expliquent cette situation. Premièrement, les armées s'adressent parfois à des prestataires en situation de monopole et doivent donc payer le prix demandé par ceux-ci, sans réelle mise en concurrence. Deuxièmement, les armées sont confrontées à un double phénomène marqué, d'une part, par la mise en service de matériels neufs dont la haute technicité requiert une maintenance coûteuse et, d'autre part, le maintien en service de matériels âgés, dont la vétusté entraîne, elle aussi, de lourdes dépenses de maintenance. À titre d'exemple, le coût moyen d'une heure de vol d'un Rafale de la Marine atteint 13.800 euros, quand celle d'un Super-Étendard n'est que de 6.000 euros. De même, le coût d'une heure de vol d'un hélicoptère Tigre devrait atteindre 7.500 euros contre seulement 700 euros pour les « Gazelle », matériels âgés de 23 ans en moyenne.

Les crédits de paiement de l'entretien programmé du matériel progressent de 6 % pour l'armée de terre, de 19,5 % pour la marine et de 16,1 % pour l'armée de l'air.

Les crédits d'équipement relevant du périmètre de la mission *Défense* progressent de 2 %. Globalement, les crédits de paiement destinés aux fabrications augmentent de 3,7 %, pour se fixer à 6,24 milliards d'euros et les crédits de paiement de l'entretien programmé du matériel progressent de 16,1 %.

En ce qui concerne les reports de crédits, sujet souvent abordé, ceux-ci atteignaient 1,99 milliard d'euros à la fin de la gestion 2005, dont 1,3 milliard d'euros au titre du programme *Équipement des forces*. L'effort de réduction du niveau des reports porte ses fruits, puisque leur montant devrait être réduit d'environ 600 millions d'euros à la fin de la gestion 2006.

La Commission a tout d'abord examiné un amendement de **M. Louis Giscard d'Estaing** tendant à transférer 7 millions d'euros du programme *Soutien de la politique de la défense* vers le programme *Préparation et emploi des forces*. **M. Jean-Pierre Gorges** a indiqué qu'il s'agit ainsi de maintenir à leur niveau actuel les crédits destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'armée de terre, que le projet de loi de finances prévoit de réduire de 7 millions d'euros. Ces crédits, nécessaires au maintien opérationnel et territorial des régiments de l'armée de terre, pourraient être soustraits des budgets d'investissement consacrés aux systèmes d'information, qui sont particulièrement élevés.

M. François Cornut-Gentile, Rapporteur spécial, a répondu que le budget de chacune des armées est très contraint. L'amendement proposé ne peut avoir pour objet de corriger une disparité de traitement entre les trois armées, mais aurait l'effet inverse, alors que l'effort est raisonnablement partagé entre les trois armées.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, la Commission a examiné un amendement de **M. Michel Bouvard, Président**, dont l'objet est de transférer 54 millions d'euros du programme *Soutien de la politique de la défense* vers le programme *Préparation et emploi des forces*, afin de doter les OPEX des crédits nécessaires à leur conduite. Son auteur a salué l'effort de « rebasage » des crédits destinés aux OPEX mené par le ministère de la Défense depuis 2004. Toutefois, les crédits demandés pour 2007 sont encore loin de couvrir les besoins estimés, qui pourraient s'élever à 650 millions d'euros. Il faut, en outre, éviter que ces crédits ne soient réduits, si un nouveau « plan banlieues » s'avérait nécessaire.

M. François Cornut-Gentille, Rapporteur spécial, a souligné l'effort considérable mené par le ministère de la Défense depuis 2004 afin de « rebaser » les crédits destinés aux OPEX. S'il existe encore une marge de manœuvre, elle est étroite et mieux vaut ne pas afficher nos intentions d'interventions extérieures dans le budget. Il peut aussi s'agir là d'un choix politique.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé qu'il est important de veiller à ce que le taux de couverture des OPEX ne régresse pas. L'amendement est un amendement d'appel. Plus généralement, c'est la question du traitement des crédits dont on ne connaît pas l'évolution à l'avance qui est posée. La Mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) avait proposé qu'une ligne de crédits soit prévue pour faire face aux événements imprévus, mais cette solution n'a pas été retenue.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Défense*.

*

* *

La Commission a enfin examiné, sur le rapport de **M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial**, les crédits de la mission *Sécurité*.

M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, a indiqué que les crédits dont disposeront la police et la gendarmerie en 2007 pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés au sein de la mission interministérielle *Sécurité* s'élèveront à 8,2 milliards d'euros pour le programme *Police nationale* et à 7,48 milliards d'euros pour le programme *Gendarmerie nationale*, en hausse respective de 2,3 et de 2,9 %. Ce total de 15,68 milliards d'euros – dont 4,24 milliards d'euros de pensions – peut être utilement rapproché des 9,08 milliards d'euros – hors pensions – que représentaient, en loi de finances initiale pour 2002, les crédits de la police et de la gendarmerie. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) est globalement respectée. L'augmentation des recrutements supplémentaires se poursuit ; la police pourra compter en 2007 sur 1.000 recrutements nouveaux répartis entre 850 gardiens de la paix et 150 personnels administratifs, techniques et scientifiques. Au total,

4.200 personnels dits « actifs » et 2.000 personnels administratifs auront été recrutés depuis 2003. Le contrat sera donc rempli à la fin de 2007. Quant à la gendarmerie, elle pourra recruter 950 militaires représentant 475 équivalents temps plein en raison de la règle de recrutement à mi-année, ainsi que 1.000 autres au titre de l'extension en année pleine des recrutements de 2006. La réalisation de la LOPSI est ici plus lente en raison du retard pris en 2005. Il faudrait, en projet de loi de finances pour 2008, inscrire 950 emplois supplémentaires pour solder la programmation. Les crédits de fonctionnement et d'équipement prévus ont effectivement été votés. Par exemple, pour la police, le système de communication ACROPOL, dont le déploiement généralisé paraissait hors de portée, sera achevé avant la fin du premier semestre de 2007. De même, l'acquisition de la nouvelle arme de poing commune à la police et à la gendarmerie, comme la mise à niveau du parc de véhicules, auront été permises grâce au respect de la LOPSI, qu'il faut saluer.

Parallèlement à la mise en œuvre de cette loi de programmation, la police comme la gendarmerie mènent de profondes réformes qui touchent leurs ressources humaines : il s'agit du protocole « corps et carrières » dans la police et du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie. « Corps et carrières » représente, de 2005 à 2012, un chantier à quatre composantes : la déflation des corps de commissaires et d'officiers, des revalorisations indiciaires pour l'ensemble des corps, des mesures de repyramidage pour les gradés et gardiens, ainsi qu'un rehaussement du niveau de recrutement et de qualification pour les corps intermédiaires et un renforcement des personnels administratifs, techniques et scientifiques. Le coût de la tranche 2007 du protocole représente 32 millions d'euros. Le PAGRE signifie, également sur la période de 2005-2012, selon un mouvement inverse au repyramidage de la Police, un renforcement de l'encadrement, principalement par la transformation de 5.000 postes de sous-officiers en postes d'officiers ; s'y ajoute un volet de revalorisation indiciaire. En 2007, l'annuité prévue représentera un coût de 15,5 millions d'euros. Ces deux plans constituent de fortes innovations. En particulier, en application du PAGRE, ce sont progressivement des lieutenants, voire des capitaines qui commandent les brigades de taille modeste, en lieu et place d'adjudants-chefs ou de majors.

L'ensemble de ces changements, portés par la LOPSI, s'inscrit également dans le cadre de la LOLF ; le caractère interministériel de la mission *Sécurité* permet à cet égard de nombreuses comparaisons. Le redécoupage des zones police et gendarmerie a été mené à bien dans des délais record, même si toutes les conséquences n'en ont pas encore été tirées sur le plan immobilier. Des progrès ont été enregistrés en matière de recentrage des effectifs sur leurs missions opérationnelles, mais il faut bien admettre qu'il reste encore beaucoup à faire pour résorber les « tâches indues » que sont en particulier les transfèrements et extractions. Des avancées ont également été réalisées pour confier les tâches administratives, naguère trop souvent remplies par des policiers, à des agents administratifs, que la LOPSI a permis de recruter en nombre conséquent. L'ensemble de ces moyens nouveaux et la rationalisation ainsi opérée ont pour objet principal la réduction de la délinquance. Cinq ans après, les résultats sont au rendez-vous : le nombre de faits constatés a baissé de 338.000 et l'on a enregistré 173.000 faits élucidés en plus. Entre septembre 2002 et septembre 2006, le nombre de crimes et délits élucidés a progressé de près de 33 %.

Un bilan de la politique de sécurité intérieure conduite depuis cinq ans doit également souligner à quel point elle aura incarné la réforme de l'État. Il faut citer, en premier lieu, l'essor de la rémunération au mérite. Les primes de résultats exceptionnels

représenteront en 2007 un total de 20 millions d'euros dans la police et de 12 millions d'euros dans la gendarmerie, avec le souci d'éviter tout saupoudrage, 25 à 30 % des personnels en bénéficiant. La mise en place d'une réserve opérationnelle de la police, à l'image de celle qui existait traditionnellement dans la gendarmerie, est également à saluer. La coopération fonctionnelle entre les deux forces mérite elle aussi d'être soulignée ; 2007 en verra une nouvelle réalisation concrète avec le lancement du projet ARIANE (Application de rapprochements, d'identifications et d'analyses pour les enquêteurs), fusion des actuels fichiers JUDEX et STIC. Un autre exemple éloquent est l'interopérabilité des systèmes de communication RUBIS (pour la gendarmerie) et ACROPOL (pour la police), en région parisienne en particulier. Alors que le déploiement de chacun de ces réseaux a représenté un coût de l'ordre de 600 millions d'euros, il serait de bonne gestion que la prochaine génération des infrastructures de communication soit commune à la police et à la gendarmerie. Un autre ferment de la réforme de l'État est la passation de marchés communs aux deux forces, par exemple pour l'arme de poing, la tenue de maintien de l'ordre, la moto routière sérigraphiée ou encore les kits de prélèvements salivaires. Par contraste, l'équipement immobilier a pris un peu de retard, mais les mises en chantier et les livraisons de nouveaux bâtiments s'accroissent désormais nettement. Il faudra néanmoins encore plus d'une année supplémentaire à la gendarmerie pour achever les constructions prévues.

Sur un plan plus théorique, l'analyse qui peut être faite du premier exercice budgétaire « en mode LOLF » suscite des interrogations quant à la pertinence du découpage en actions des crédits de chacun des deux programmes de la mission *Sécurité*. Par définition, policiers et gendarmes sont polyvalents ; par conséquent, il n'y a guère qu'*ex post* que l'on puisse reconstituer précisément l'ensemble des tâches qu'ils accomplissent pour ventiler par action les crédits correspondants. On admettra le caractère assez artificiel d'un tel exercice. Une critique spécifique peut être adressée à la gendarmerie qui, de surcroît, ne ventile par action que ses crédits de personnel et regroupe dans une seule action support l'ensemble de ses moyens de fonctionnement et d'investissement.

Le Rapporteur spécial a ensuite évoqué un récent déplacement à Strasbourg, essentiellement consacré à l'étude du dispositif de vidéosurveillance, cette ville et sa communauté urbaine étant pionnières en la matière. Quelque 140 caméras actionnées par une vingtaine d'agents ont été installées dans le centre ville de Strasbourg, ainsi que dans les quartiers périphériques les plus sensibles, avec une remarquable efficacité en termes de réduction de la délinquance. Enfin, le rapport abordera, parmi les sujets de questionnement, le poids des déploiements de gendarmes mobiles hors du continent, c'est-à-dire en OPEX, outre-mer et en Corse – près de la moitié des effectifs réellement disponibles y sont consacrés – ainsi que la question des gendarmes « hors budget », que rémunère EDF, pour 400 d'entre eux, mais aussi la Banque de France ou le ministère des Affaires étrangères. La police recourt, elle aussi, à la technique des fonds de concours pour comptabiliser ses services d'ordre indemnisés. En conclusion, le Rapporteur spécial a considéré que les crédits de la Sécurité ne présentent qu'un seul véritable défaut objectif, l'immobilier, mais pour le reste, mettent en œuvre la LOLF de façon assez emblématique.

M. Jean-Pierre Gorges a souligné que sur le terrain, ce ne sont pas tant la police nationale et la gendarmerie qui assurent la sécurité que la police municipale. Les plus importants efforts budgétaires ont été faits sur celle-ci. On observe d'ailleurs des résultats

réels dans les agglomérations qui ont investi. C'est pourquoi on devrait introduire la police municipale dans la présentation du budget de la sécurité.

M. Thierry Carcenac a souhaité recueillir l'avis du Rapporteur spécial sur la réalisation des programmes immobiliers de la gendarmerie, en particulier lorsque des conseils généraux, comme celui du Tarn, ont recours à un constructeur privé.

M. Nicolas Perruchot a fait remarquer que les villes ont beaucoup investi dans la vidéosurveillance, mais qu'il est difficile de relier la vidéosurveillance municipale aux commissariats de police. Il s'est interrogé sur la capacité des élus à saisir les groupes d'intervention régionaux (GIR). Les maires ont beaucoup de mal à saisir les services fiscaux, notamment sur les questions de trafic de stupéfiants. Enfin, s'agissant de la sécurité routière, il s'est étonné de la récente verbalisation d'un conducteur qui roulait trop lentement. Y a-t-il des instructions ministérielles en ce sens ?

M. Michel Bouvard, Président, s'est félicité de l'extension à la police de la mobilisation des réservistes. Le rapprochement des systèmes d'information de la police et de la gendarmerie est très positif et la MILOLF a plutôt eu à se féliciter de la mise en œuvre de la loi organique par le ministère de l'Intérieur.

Les frais de justice, qui constituaient des crédits évaluatifs, sont devenus limitatifs depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. Or, un certain nombre de dépenses sont engagées par la police et la gendarmerie, sans que les conséquences en soient bien mesurées. Les frais de justice sont notamment grevés par les transfèvements de détenus, qui mobilisent beaucoup de personnel. À l'occasion de chaque demande de mise en liberté, on transfère au tribunal le détenu, afin que la décision lui soit notifiée. Or les demandes sont très fréquentes. L'introduction de la vidéoconférence permettrait de réaliser des économies importantes.

M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, a souligné qu'à côté de la police municipale se développent des sociétés privées de surveillance. Toutefois, la police nationale reste la seule compétente concernant, par exemple, la police judiciaire et l'ordre public, même si la police municipale joue un rôle essentiel pour la vie quotidienne des habitants. La coopération entre polices nationale et municipale est souvent très fructueuse, comme à Strasbourg, pour reprendre l'exemple précité.

Dans son rapport d'information d'octobre 2003 sur les GIR, le Rapporteur spécial partageait l'analyse de M. Nicolas Perruchot concernant une forme de mainmise des préfets de région sur ces structures.

S'agissant de la question immobilière, l'État s'est posé la question de confier à la Société nationale immobilière (SNI) l'entretien, les réparations et les constructions neuves.

M. Thierry Carcenac a estimé les retards très inquiétants.

M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, a précisé que dans le cadre de la LOPSI, les constructions réalisées selon la technique du bail emphytéotique administratif (BEA) sont importantes : 554 unités de logement ont été mises en chantier en 2005, 1.000 devraient l'être en 2006 et 3.000 en 2007. Toutefois, malgré l'attrait que représente cette technique, il ne faut pas se cacher le surcoût des loyers inhérent au BEA.

M. Charles de Courson a soulevé le problème des crédits de personnel de la gendarmerie des transports aériens (GTA). Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, avait été demandé au Gouvernement un rapport examinant la possibilité d'inscrire ces crédits au sein du programme *Transports aériens* de la mission *Transports*. Le Gouvernement vient de remettre un rapport à ce sujet et les arguments utilisés pour rejeter cette proposition ne sont pas convaincants. Le Rapporteur spécial pourrait-il soutenir cette proposition ?

M. Marc le Fur, Rapporteur spécial, a répondu qu'il est possible de dissocier la gestion de l'imputation des crédits. La GTA doit continuer à être gérée par le ministère de la Défense, car elle ne constitue pas un corps particulier, mais il n'est pas impossible, au regard de la LOLF, que sa masse salariale figure dans la mission *Transports*.

M. Charles de Courson a précisé que ce transfert serait financièrement neutre pour les deux missions concernées.

M. Nicolas Perruchot a suggéré que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) finance les caméras de vidéosurveillance dans les zones urbaines sensibles qui sont en cours de rénovation.

M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, a exprimé son intérêt pour cette suggestion. Il a ensuite souligné qu'une part non maîtrisée des frais de justice résulte des réquisitions téléphoniques, c'est-à-dire des demandes d'informations aux opérateurs de téléphonie mobile, qui les facturent au prix fort. La transmission d'informations à la police judiciaire devrait être une obligation des opérateurs, sans indemnisation. Il serait intéressant que ce débat ait lieu à l'occasion de l'examen des crédits de la mission *Justice*.

S'agissant des transfèvements de détenus, la vidéoconférence se heurte à un obstacle culturel. Il faut rappeler, cette année encore, le scandale que constitue le refus, par les magistrats, de siéger dans la salle d'audience construite dans la zone d'attente de Roissy, et qui vise précisément à cesser de mobiliser de nombreux personnels aux fins de présentation des retenus au TGI de Bobigny. Il est temps de sortir de ces considérations de principe. Dans certains tribunaux ont été mis en place des « petits dépôts » destinés à alléger la charge que représente la surveillance de détenus en attente de comparution ; leur base légale mériterait d'être consolidée.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que le Président Pierre Méhaignerie a saisi le Premier ministre, en application de l'article 60 de la LOLF, au sujet de la salle d'audience installée à Roissy, dont l'inemploi est un grave dysfonctionnement de l'État : les équipements ont été financés par le contribuable. À ce jour, il n'a obtenu aucune réponse, ce qui est inadmissible. La commission des Finances pourrait formuler une observation sur ce point lors de l'examen des crédits de la mission *Solidarité et intégration*.

Après que le Rapporteur spécial a émis un avis favorable, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Sécurité*.

Information relative à la Commission

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a reçu, en application de l'article 153 de la loi de finances pour 2006, *un rapport sur la Gendarmerie du transport aérien.*

