

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

– Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2010 (n° 1946) :

Examen et vote sur les crédits des missions :

– Politique des territoires (M. Jean-Claude Flory, Rapporteur spécial) 2

– Médias et les comptes spéciaux Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien et Avances à l'audiovisuel (M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial) 9

Examen des crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique et vote sur les crédits de la mission Provisions (M. Georges Tron, Rapporteur spécial) 12

– Présences en réunion 17

Jeudi

15 octobre 2009

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 10

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Didier Migaud
Président**



M. le président Didier Migaud. Nous allons entendre cet après-midi trois rapporteurs spéciaux : MM. Jean-Claude Flory, sur la mission *Politique des territoires*, Patrice Martin-Lalande, sur la mission *Médias* et sur les comptes spéciaux *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* et *Avances à l'audiovisuel* et, enfin Georges Tron, sur les crédits de la Fonction publique au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ainsi que sur la mission *Provisions*.

La Commission procède d'abord à l'examen des crédits de la mission Politique des territoires et au vote sur ces crédits.

M. Jean-Claude Flory, rapporteur spécial pour la mission Politique des territoires. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit pour la mission *Politique des territoires* l'inscription de 384,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 378,2 millions en crédits de paiement (CP). Cela ne constitue pas la totalité de l'action de l'État en matière d'aménagement du territoire, le budget dédié à ce dernier étant évalué par le document de politique transversale à cinq milliards. Ces niveaux de crédits semblent plutôt satisfaisants au regard des actions à venir ou en cours mais également de leur niveau d'engagement ; enfin, ils tiennent compte d'un contexte budgétaire contraint.

La majeure partie des crédits de cette mission est concentrée au sein du programme 112 *Impulsion et coordination de l'aménagement du territoire*. Celui-ci regroupe les moyens dédiés à la DIACT – Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires –, laquelle est en voie de retrouver son ancienne appellation de DATAR, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, après une décision intervenue en Conseil des ministres la semaine dernière. Pour 2010, ce programme est doté de 345,7 millions d'euros en AE et de 341,9 millions d'euros en CP.

Si la répartition des crédits par action montre peu d'évolution par rapport à 2009, les dotations en AE ont été en revanche sensiblement renforcées pour permettre le financement des nouvelles priorités retenues par le Gouvernement. Ainsi, alors que la loi de programmation des finances publiques prévoyait pour 2010 un montant de 307,4 millions d'euros en AE – soit une baisse de 9 % par rapport à 2009 –, celles-ci ont été portées à 345,7 millions, ce qui représente une hausse de 12 %.

Ces crédits supplémentaires sont pour partie déployés vers l'action 1 regroupant les moyens consacrés aux politiques de compétitivité et d'attractivité. Portés à 148,6 millions d'euros en AE et 137,2 millions d'euros en CP, ils doivent permettre le financement d'un certain nombre d'opérations dont celles visant à poursuivre la politique de compétitivité.

Après une évaluation positive en juin 2008, 2009 constitue la première année de la nouvelle phase de la politique des pôles de compétitivité reconduite jusqu'en 2011. Treize pôles sur 71 nécessitant une reconfiguration, cette année a été mise à profit pour améliorer le dispositif et lancer une nouvelle évaluation à l'issue de laquelle les pôles qui ne seront pas jugés à la hauteur seront « délabellisés » : il en va, en effet, de la crédibilité de cette politique et du maintien d'un haut niveau d'excellence.

Parallèlement, un nouvel appel à candidature a été lancé pour labelliser de nouveaux pôles dans le domaine des écotechnologies.

Enfin, partant du constat que les pôles de compétitivité ne résument pas toutes les formes de réseaux d'entreprises, le Gouvernement a décidé de lancer une nouvelle politique de soutien aux « grappes d'entreprises » davantage orientée vers les PME. Un appel à projets en deux vagues doit être publié avant la fin du mois d'octobre avec un budget spécifique de près de 10 millions d'euros par an pour 2010 et 2011. Ces crédits financent également la mise en œuvre du plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la Défense décidé à la fin de 2008. Si en 2009 les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) ont bien été signés conformément au calendrier prévisionnel, un certain retard doit être néanmoins relevé dans le niveau d'engagement des crédits

Les crédits de l'action 2, *Développement solidaire et équilibré*, s'élèvent à 170,3 millions d'euros en AE et à près de 178 millions d'euros en CP. Ils financent le lancement d'une phase II des pôles d'excellence rurale, dont le budget programmé pour 2010 s'élève à 15 millions d'euros.

Il convient par ailleurs de souligner l'intérêt que présenterait le « fléchage » de crédits issus du FEDER pour financer, parmi les nouvelles thématiques retenues, les investissements liés au développement des services à la personne en milieu rural. En effet, la charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural signée en 2006 entre les opérateurs et l'État a été inégalement appliquée sur le territoire et doit faire l'objet d'une relance afin de tenir compte des nouveaux besoins apparus sur les territoires ruraux. C'est dans cette perspective que le Gouvernement a décidé d'organiser les Assises des territoires ruraux, les résultats des échanges obtenus devant servir à définir un « socle de services au public » que l'État pourra garantir aux habitants de ces territoires.

Le développement de l'accès à l'Internet à très haut débit sur l'ensemble du territoire national constitue par ailleurs un chantier majeur de la politique d'aménagement. Ainsi, la proposition de loi relative à la lutte contre la fracture numérique propose d'instaurer deux dispositions essentielles : la mise en place de schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique et la création du fonds d'aménagement numérique des territoires. Pour organiser le déploiement des réseaux de fibre optique, le Gouvernement a en outre réfléchi à un découpage du territoire en trois zones, déterminées en fonction de la densité de peuplement. Ainsi dans la zone III, la moins peuplée, une intervention publique sous forme de subventions est-elle envisagée à travers le fonds, lequel pourrait être alimenté par des ressources issues du grand emprunt national et/ou de la répartition du « dividende numérique ».

Le plan de couverture des zones blanches en téléphonie mobile – je rappelle que 364 communes sont considérées comme « orphelines » – se poursuit quant à lui à un rythme conforme à la prévision, et les engagements de couverture à 100 % d'ici à 2011 devraient être tenus.

Par ailleurs, l'état d'avancement des contrats de projets 2007-2013 – les CPER – se rapproche de la prévision grâce aux crédits du plan de relance de l'économie. Leur taux global de réalisation atteignait près de 39 % à la mi-septembre, pour un taux théorique de 42,9 %.

L'impact des crédits du plan de relance de l'économie est quant à lui sensible : 418 millions d'euros supplémentaires engagés en 2009 ont en effet permis de réaliser des avances significatives dans la programmation ; une dotation supplémentaire de 70 millions d'euros en CP a permis de surcroît d'apurer complètement la dette historique du FNADT.

Le taux d'engagement des crédits de l'État pour les conventions interrégionales de

massifs, à moins de 32 %, accuse certes un certain retard, mais l'état d'avancement de la programmation des crédits européens est bien plus problématique.

Au 1^{er} septembre 2009, le niveau de programmation montre que pour l'objectif *Compétitivité et emploi*, les taux sont peu élevés – à hauteur de 17,9 % pour le FEDER et de 21,9 % pour le FSE – et correspondent seulement à un peu plus d'une tranche annuelle de programmation.

En ce qui concerne l'objectif *Convergence*, le retard est encore plus net, ce qui est, là encore, préoccupant car il fait courir à la France le risque de dégagements d'office. La situation semble en revanche plus satisfaisante pour la fin de l'année 2009, le risque de dégagement étant écarté compte tenu de l'effort de mobilisation des services gestionnaires - même si un risque subsiste pour la Guadeloupe. Quoi qu'il en soit, la situation sera particulièrement tendue en 2010.

Dans la perspective de la révision de la politique de cohésion au-delà de 2013 et de son éventuel prolongement, la France se doit de réaliser un niveau d'engagement et de consommation des crédits des programmes européens en cours plus satisfaisant même si, en comparaison avec d'autres pays de l'Union, nous nous situons dans la moyenne.

Le programme des *Interventions territoriales de l'État* (PITE) est le second de la mission. Reconduit pour 2009-2011 après une période d'expérimentation qui s'est achevée en 2008, il est composé de quatre actions recouvrant deux dimensions principales : l'aménagement durable du territoire avec l'action 4 *Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse* ainsi que des interventions liées à des enjeux européens contenues dans les actions 2 *Eau et agriculture en Bretagne* et 6 *Plan gouvernemental pour le Marais Poitevin*. Une action nouvelle a par ailleurs fait son entrée en 2009 : l'action 8, *Plan chlordécone*, laquelle regroupe des moyens centrés sur des problématiques de santé publique en Martinique et en Guadeloupe.

En 2010, le PITE est doté de 39,2 millions d'euros en AE et de 36,2 millions d'euros en CP, des niveaux stables par rapport à 2009.

La majeure partie des crédits est mobilisée par l'action 4, l'exécution de ce plan étant très satisfaisante. Enfin, une enveloppe supplémentaire de 20 millions a été ajoutée au budget de 2009 au titre du plan de relance de l'économie. L'autre action importante est l'action 2, *Eau et agriculture en Bretagne*, support notamment du « plan d'urgence nitrates » engagé en 2007. Les engagements pris par le Gouvernement sur les quatre captages concernés par le contentieux européen seront tenus puisque ces derniers seront tous effectivement fermés à la fin de l'année 2009. Enfin, l'exécution des actions 6, *Marais Poitevin*, et 8, *Plan chlordécone*, se déroulent conformément aux prévisions.

Les bons résultats obtenus grâce à ce programme rendu singulier par son mode de gestion dérogatoire aux règles de la LOLF font qu'une réflexion peut d'ores et déjà être engagée pour envisager son maintien et même son renforcement dès 2011. Aussi le ministère de l'Intérieur en charge du programme engagera-t-il un recensement d'actions nouvelles d'ici à la fin de cette année auprès des préfets de région pour étudier leur éventuelle inscription.

Pour terminer, j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Politique des territoires*.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie pour cette présentation très claire et très argumentée.

M. Daniel Garrigue. Je note, tout d'abord, que cette mission présente beaucoup d'objectifs et que ses crédits ne sont guère nombreux – d'où leur saupoudrage.

Par ailleurs, outre que les restructurations liées à la Défense sont lentes à être mises en œuvre, les crédits dédiés à la dépollution manquent. Sans doute le plan de relance de l'économie a-t-il manqué d'ambition en la matière.

L'apparition d'un nouveau monde rural très dynamique dont les attentes ont évolué me semble également devoir être prise en compte. Outre la garde des jeunes enfants et l'accueil des personnes âgées dépendantes, qui concernent essentiellement les collectivités territoriales, deux points demeurent préoccupants : il s'agit du devenir de La Poste et de la démographie médicale. Quelle sera la répartition entre les bureaux de poste et les Points Poste, les services rendus par les seconds n'étant pas comparables à ceux des premiers ? Des engagements très précis doivent être pris en la matière. Par ailleurs, je considère que le décalage entre l'augmentation de la population et la pénurie de médecins ne pourra être résolu que par la régulation.

Enfin, il me paraît dommageable que les crédits européens ne soient pas consommés. Sans doute la focalisation excessive sur les grandes agglomérations est-elle préjudiciable quand les maires des villes moyennes ou des zones rurales ont le plus grand mal à se faire entendre. Les structures des « pays », quant à elles, sont devenues très lourdes et ne peuvent accomplir leurs missions de coordination et de concertation entre les collectivités.

M. le rapporteur spécial. La mission *Politique des territoires* est la plus petite mission du budget de l'État mais elle comprend une multitude d'actions – pôles d'excellence rurales ou de compétitivité, contrats de sites ou territoriaux, Agence française pour les investissements internationaux (AFII) – justifiant la présence d'indicateurs spécifiques.

Concernant les restructurations liées à la Défense et à la dépollution de certains sites, le ministère de l'environnement doit avoir des lignes budgétaires dédiées, mais une partie de l'action de dépollution peut être prise en charge dans le cadre du Fonds de restructuration défense (FRED), doté de 200 millions d'euros. Le « retard au démarrage » – un tiers des 30 millions d'euros du FNADT prévus en AE en 2009 sera engagé – s'explique en raison de la spécificité des dossiers s'agissant de cession aux collectivités territoriales, de reconversion ou de dépollution, les négociations étant toujours en cours. Les contrats de redynamisation de sites de défense, en revanche, ont tous été signés.

Notre ruralité est triple : la ruralité périurbaine – dont la population s'accroît – ; celle qui décline – je songe au nord du Massif central ou à l'est de la France – ; et, enfin, celle qui est en plein renouveau et dont les besoins, en termes de services, sont évidents. Les Assises des territoires ruraux qui seront bientôt organisées visent à connaître les aspirations nouvelles des populations. Le Gouvernement veillera ensuite à établir un « socle de services publics » garanti par des contrats territoriaux.

La situation de La Poste constitue quant à elle un sujet sensible. Le Gouvernement, là encore, affiche un certain nombre de garanties – s'agissant notamment du maintien des missions de service public et des 17 000 Points Contacts, bureaux de poste, agences postales communales ou Points Poste. J'ajoute, à ce propos, qu'un amendement que j'avais cosigné,

voté en 2005, dispose que pas plus de 10 % de la population d'un département doit être éloignée de plus de cinq kilomètres d'un Point Poste ou à vingt minutes, en voiture, de ce dernier. Quatre ou cinq départements n'ont pas encore atteint ce critère – d'où les difficultés qui se posent.

S'agissant de la démographie médicale, je rappelle que les nouveaux pôles d'excellence rurale tendent aussi à assurer le financement de nouvelles maisons de santé - dans ma circonscription, des professionnels se sont d'ailleurs déjà engagés. En outre, à la suite de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, une ligne budgétaire spécifique de 20 millions d'euros annuels aura pour objet de permettre le financement de ce maillage territorial. Les maisons de santé ou les maisons médicales sont, selon moi, l'outil le mieux adapté pour les zones rurales.

En ce qui concerne les crédits européens, je note que si la signature de certains programmes régionaux européens a été décalée par rapport aux CPER, leur niveau de consommation n'en demeure pas moins insatisfaisant, ce qui soulève des questions : les maîtres d'ouvrage disposent-ils des informations adéquates sur les nouveaux axes des programmes ? Les procédures sont-elles adaptées à certaines zones rurales ? Étant à mi-parcours en 2010, il est indispensable de parvenir dans les mois qui viennent à un bien meilleur niveau d'engagement et de consommation. Si, par ailleurs, la poursuite de programmes européens de cohésion est envisagée au-delà de 2013, nous devons afficher d'aussi bons niveaux d'engagement et de consommation que sur les programmes antérieurs. J'ajoute, enfin, que les autres pays de l'Union connaissent les mêmes retards.

Le fonctionnement des « pays », quant à lui, varie considérablement d'un territoire à l'autre mais je considère que ces derniers doivent devenir autant d'instances intercommunales stratégiques.

M. Jean Launay. Je vous remercie de cet exposé très complet, mais l'enveloppe de 385 millions dont vous avez fait état me semble relativement modeste compte tenu des enjeux qui se posent.

Les grappes d'entreprises peuvent-elles être qualifiées de pôles de compétitivité économique ruraux ? Si oui, l'aménagement du territoire pourra-t-il faire des miracles avec les 7 millions d'euros prévus ? Combien en dénombrerait-on ? Comment ces crédits s'articulent-ils avec les CPER et les politiques régionales ?

Par ailleurs, chacun sait que les relations entre les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) et les régions pourraient être meilleures : les procédures sont lourdes, les crédits engagés sont plus centrés sur les agglomérations que sur les villes moyennes et les campagnes et, enfin, l'annualité des crédits du FEDER soulève également des problèmes de réactivité.

Par ailleurs, 15 millions seront consacrés en 2010 à la deuxième vague de pôles d'excellence rurale. Mais, ainsi que vous le rappelez dans votre présentation, le budget de la phase précédente se montait à 230 millions sur trois ans. C'est une réduction considérable.

Pour ce qui est de La Poste, certes elle est affichée comme une priorité pour le développement solidaire et équilibré des territoires, mais le budget ne prévoit rien pour le Fonds de péréquation de présence postale, doté de 137 millions aujourd'hui – et cela alors même que le président de La Poste évalue à 250 millions d'euros les obligations liées à

l'accessibilité de ses services. Il faudra bien, surtout dans le contexte de la suppression de la taxe professionnelle, trouver ces crédits quelque part pour pouvoir maintenir 17 000 points de contact. Et, comme Daniel Garrigue, je déplore que certains dirigeants veuillent systématiquement transformer des bureaux de plein exercice en agences postales communales ou en relais-poste-commerçant, ce qui risque de nuire à la qualité de l'accès.

Pour ce qui est de la fracture numérique, la question des zones blanches se pose pour le haut débit comme pour la téléphonie mobile et, demain, pour la TNT. Quelle est la dotation du Fonds d'aménagement numérique ?

Enfin, je me félicite des efforts faits au travers de l'action *Eau et agriculture en Bretagne*. Les pratiques locales avaient causé une grande concentration de nitrates dans l'eau. Mais je rappelle que la fermeture des captages, si elle est emblématique, ne fait que se conformer aux objectifs de la directive-cadre sur l'eau.

M. le rapporteur spécial. Les grappes d'entreprises, tout d'abord, sont appelées à remplacer les systèmes productifs locaux. Sur les 71 pôles de compétitivité, 13 sont en cours d'évaluation et risquent de perdre leur labellisation. Il leur sera possible de rejoindre les grappes d'entreprises. Quant à dire que celles-ci sont des pôles de compétitivité pour les zones rurales... oui et non. Le ministre souhaite conserver une grande souplesse dans les appels à projets. Il s'agira avant tout d'un regroupement d'entreprises, souvent sur des thèmes bien précis, qui leur permettra de mettre en commun des démarches d'achat, de communication ou de certification par exemple. Au total, une centaine de grappes d'entreprises sont prévues pour toute la période mais si les appels à projets sont lancés fin 2009, les engagements de crédits resteront très limités en 2010, et leur consommation encore plus.

Pour ce qui est de La Poste, nous sommes nombreux à tenir à ce que ses quatre grandes missions de service public soient confortées. La signature, dans quelques mois, d'un contrat de service public avec l'État permettra d'afficher une volonté en ce domaine, notamment de confirmer les 17 000 points de contact existants. Mais pour ce qui est de leur nature, le débat reste en cours.

S'agissant de la contractualisation avec l'État, il me semble que les nouveaux contrats de projets État-régions – qui remplacent les contrats de plan État-région –, tout comme les nouveaux programmes européens d'ailleurs, vont exiger un plus haut niveau d'ingénierie des collectivités territoriales et accroître la complexité des procédures. Il sera intéressant de voir s'il en résulte une différence d'affectation des crédits entre monde rural et agglomérations. Cette problématique revient régulièrement et démontre la nécessité des communautés de communes : une petite commune rurale ne peut pas disposer de l'ingénierie adéquate.

Si seulement 15 millions sont inscrits en 2010 pour les pôles d'excellence rurale, c'est qu'il ne s'agit que des crédits du FNADT. Les pôles sont financés *via* un fonds ministériel mutualisé qui reçoit la contribution d'une dizaine de ministères contributeurs et d'opérateurs. La dotation pour la nouvelle phase sera donc bien similaire à celle engagée pour la phase précédente : de l'ordre de 230 millions d'euros.

J'en viens à la fracture numérique. Le ministre Michel Mercier souhaite obtenir un financement d'un milliard d'euros dans le cadre du grand emprunt national. Cela ne permettrait que d'amorcer le démarrage, parce que le très haut débit nécessitera un effort global de 32 milliards d'euros, qui ne sera pas financé en totalité sur des fonds publics. À ce

milliard pourrait s'ajouter le dividende numérique, que l'on peut espérer à l'échéance 2011-2012 et que certains évaluent à 1,5 milliard d'euros – il représente 20 milliards de dollars aux États-Unis. Par ailleurs, si la couverture du territoire en haut débit classique est de 98 %, les 2 % restants sont couverts par des solutions alternatives, notamment le satellite.

Enfin, pour ce qui concerne l'eau en Bretagne, il est vrai que nous avons agi dans l'urgence, sous la menace d'une condamnation européenne. Mais nous ne nous sommes pas contentés de fermer quatre captages : il fallait également trouver les mesures alternatives permettant d'approvisionner en eau potable les secteurs concernés. L'objectif sera tenu pour la fin de l'exercice 2009.

M. Patrice Martin-Lalande. Gardons-nous de critiquer systématiquement le nouveau système de couverture du territoire par La Poste. Dans mon département, les agences postales et les relais poste rendent des services supérieurs aux anciens bureaux, qui étaient ouverts trois fois deux heures par semaine – sauf pour ce qui est du conseil financier, c'est vrai, mais il ne s'agit pas d'un besoin quotidien. Pour maintenir en zone rurale l'essentiel des prestations dont a besoin la population, la pluriactivité est sans doute la meilleure solution. Dans ma circonscription, je vois des secrétariats de mairie qui ont des horaires d'ouverture plus larges parce qu'ils sont devenus agence postale, et des épiceries, boulangeries ou bureaux de tabac dont le maintien est assuré grâce à un revenu fixe supplémentaire. Il ne faut pas penser qu'il n'y a qu'un modèle valable de présence du service public.

Internet offre aux zones rurales une possibilité fantastique de développement des services publics, grâce aux points visio-publics par exemple. Cette technique évite à nos concitoyens de se déplacer et au personnel de passer la moitié de son temps sur les routes. Elle permet donc de rendre un meilleur service à moindre coût. Comment l'État soutient-il ce mouvement ? Car il faut non seulement installer les équipements nécessaires, mais aussi transformer ses services de façon à ce qu'ils puissent proposer un certain nombre de prestations en ligne. L'État doit donner l'exemple pour entraîner d'autres partenaires dans le développement des prestations à distance. Le service public en ligne est la meilleure manière de progresser dans l'égalité d'accès au service public sur tout le territoire.

M. le président Didier Migaud. Le calendrier de couverture numérique a-t-il changé ?

M. le rapporteur spécial. Non. On en reste à 2011 pour la couverture totale du territoire.

L'administration déconcentrée doit disposer des outils les plus performants pour communiquer avec les collectivités. Des initiatives locales sont prises en ce sens, qui sont bénéfiques aussi en termes de développement durable : elles ont permis par exemple de réduire la consommation de papier. Quant aux services rendus à la population, ils dépendent de l'ensemble de l'infrastructure. Ainsi que je l'ai déjà dit, notre territoire est couvert à 98 % par les moyens classiques. Pour ce qui est du très haut débit, nous sommes en train d'engager le mouvement. La France est nettement devant ses voisins européens en la matière, mais loin derrière les États-Unis, le Japon ou la Corée. Les progrès sont significatifs, mais essentiellement en zone urbaine. Chaque territoire traite ensuite la question à sa façon, dans le cadre de maisons des services publics par exemple. Un financement particulier peut aussi être obtenu dans le cadre des pôles d'excellence rurale.

Pour ce qui est du maillage de La Poste, il est vrai que les 17 000 points sur le territoire ne peuvent tous être de même nature. Dans mon département, le système des relais poste a permis d'ouvrir des commerces dans des zones où ils avaient disparu depuis longtemps. C'est le service en règle générale, pas seulement postal, qui s'en trouve amélioré. Et grâce aux agences postales communales, depuis la revalorisation du forfait versé aux communes, les services sont ouverts beaucoup plus largement qu'auparavant.

M. le président Didier Migaud. Merci, monsieur le rapporteur spécial, pour ces réponses qui traduisent un suivi attentif de la question.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte les crédits de la mission Politique des territoires.

*

* *

La Commission procède ensuite à l'examen des crédits de la mission Médias et des comptes spéciaux Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien et Avances à l'audiovisuel public, et au vote sur ces crédits.

M. Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial pour la mission Médias et pour les comptes spéciaux Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien et Avances à l'audiovisuel public. L'année 2009 a été très importante pour le secteur des médias, avec les réformes de l'audiovisuel public extérieur, de France Télévisions et de la presse écrite, sans compter les textes législatifs et autres initiatives dans le domaine de l'Internet et du numérique. La présente mission recouvre les médias « classiques ». Du point de vue de la présentation, son architecture reste stable en 2010. Les efforts de clarification se poursuivent, ce qui était des plus nécessaire – seuls perdurent quelques problèmes concernant l'inscription budgétaire de l'aide au transport postal.

J'en viens aux crédits.

Le programme 115 *Action audiovisuelle extérieure* est certes en baisse de 15 %, mais le financement global de l'audiovisuel extérieur de la France est en progression de 6,1 % puisqu'il bénéficie dorénavant d'une partie du produit de l'ancienne redevance.

Le programme 180 *Presse* enregistre une croissance sans précédent des crédits de paiement afférents – près de 51 % – suite aux états généraux de la presse.

Le programme 312 *Soutien à l'expression radiophonique locale* augmente de 9,4 %.

Le programme 313 *Contribution au financement de l'audiovisuel* augmente de 5,3 % dans l'ensemble, mais cette hausse masque une évolution différenciée entre les deux actions constituant le programme. L'action n°1, *France Télévisions*, bénéficierait de 457,9 millions d'euros, soit une revalorisation de 1,75 % en adéquation avec les engagements de l'État. L'action n°2, *Passage à la télévision tout numérique*, serait quant à elle dotée de 40 millions d'euros.

En mars dernier, la redevance audiovisuelle a été transformée en « contribution à l'audiovisuel public ». Cette transformation s'est accompagnée d'évolutions importantes, à commencer par le fait que le produit de cette contribution est de nouveau intégralement versé

aux organismes de l'audiovisuel public ; en 2009, la redevance contribue également au développement du numérique, et profite donc aussi au privé.

Les crédits de la mission *Avances à l'audiovisuel public* proviennent des recettes nettes de cette contribution, ainsi que de la dotation de l'État visant à compenser les exonérations qu'il accorde. Le produit attendu de la contribution est de 2 561 millions d'euros, en augmentation de 4,45 %. Les remboursements de dégrèvements sont estimés à 561,8 millions d'euros, en hausse de 3 %.

En devenant contribution à l'audiovisuel public, la redevance a été renforcée. Son montant a été augmenté de deux euros, et surtout elle a été indexée sur l'évolution des prix à la consommation. La contribution s'élèvera donc pour 2010 à 121 euros en métropole et à 78 euros outre-mer. Reste le cas particulier des « droits acquis ». Ce régime concerne les personnes dégreuvées de redevance audiovisuelle dans le dispositif antérieur à la réforme de 2005 et qui, mécaniquement, n'avaient plus droit à ce dégrèvement dès lors que le régime de la redevance était adossé à celui de la taxe d'habitation. Je rappelle que cette réforme a permis, selon la Cour des comptes, d'économiser 100 millions d'euros par an. Les « droits acquis », dont le dégrèvement est maintenu sans condition de ressources, concernent les personnes âgées d'au moins 65 ans au 1^{er} janvier 2004 et les foyers dont l'un des membres est mutilé ou invalide. Un système transitoire a été mis en place, qui coûte 58 millions pour 2010 et qui s'éteindra au fur et à mesure de l'extinction de cette catégorie de personnes, souvent âgées. En tout état de cause, le dégrèvement de certaines personnes mutilées, invalides ou infirmes a été pérennisé grâce à un amendement que j'avais proposé il y a deux ans.

Rappelons que le produit de la contribution à l'audiovisuel public se répartit entre France Télévisions, Arte France, Radio France, l'Audiovisuel extérieur de la France et l'Institut national de l'audiovisuel, dont il faut souligner l'excellent travail.

Le grand chantier du secteur de l'audiovisuel pour 2010 est la poursuite de la mise en œuvre de la réforme de France Télévisions. Le financement de France télévisions provient à la fois de la contribution à l'audiovisuel public et du budget général de l'État, qui compense l'extinction progressive des recettes de publicité. Cette réforme, la plus importante pour la télévision française depuis l'éclatement de l'ORTF il y a une trentaine d'années, doit permettre à France Télévisions de devenir un média global, capable de fournir des contenus télévisuels classiques ou par le biais d'Internet et du téléphone mobile.

Un des objectifs pour 2010 sera d'aboutir à une entreprise unique, ce qui devrait permettre de mutualiser les moyens et de développer des synergies – bref, de faire des économies.

Cette maîtrise des coûts de la télévision publique ne sera effective que si les synergies que l'on recherche actuellement au niveau technique et administratif se développent aussi dans le secteur de l'information et des programmes, tout en respectant bien sûr l'identité éditoriale de chacune des composantes de France Télévisions.

Par ailleurs, comme la Cour des comptes le souligne dans un rapport présenté aujourd'hui même, il conviendra de mieux encadrer budgétairement les relations entre France Télévisions et les sociétés de production indépendantes.

Il est difficile de dresser un bilan quelques mois seulement après que la réforme est intervenue. Je rappelle que le dispositif prévoit de compenser la perte de recettes publicitaires

par le budget général, lui-même abondé par une taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs de téléphonie et des fournisseurs d'accès à Internet ainsi que par une taxe sur la publicité des chaînes privées. Les recettes publicitaires de ces chaînes n'ont pas « bondi » de 350 millions d'euros comme certains le prédisaient, mais ont au contraire reculé de 450 millions. C'est pourquoi je proposerai un amendement suspendant, jusqu'au 1^{er} janvier 2011, l'application de la taxe prévue à l'article 302 *bis* KG du code général des impôts. Si la loi assure désormais le financement de l'audiovisuel public, un financement correct de l'audiovisuel privé est également nécessaire pour garantir le pluralisme et la diversité des chaînes généralistes.

L'audiovisuel extérieur est également en pleine mutation. Le média global mis en place, la société Audiovisuel extérieur de la France (AEF), a pour objectif de mettre en synergie RFI, France 24 et TV5 Monde, ce qui ne va pas sans difficulté en raison des différences culturelles et institutionnelles. AEF devra conclure dans les prochains mois un contrat d'objectifs et de moyens et achever la modernisation de RFI, en réorganisant notamment les rédactions en langues étrangères au sein de cette société.

Dans le domaine radiophonique, le groupe Radio France devra lui aussi parvenir à la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens. Par ailleurs, la réhabilitation de la Maison de Radio France se poursuit et il faudra veiller à la maîtrise des coûts de ce chantier.

En outre, la réorientation du soutien de l'État à la presse doit se poursuivre. Les « états généraux de la presse écrite » ont été, de l'avis de tous, un grand succès. Neuf mois après, la moitié des mesures décidées ont été mises en œuvre, notamment celles qui relèvent des pouvoirs publics. La profession doit maintenant prendre sa part de l'effort.

L'aide au portage fait l'objet d'un effort sans précédent. Les crédits destinés aux aides au pluralisme sont reconduits.

Dans le domaine des aides à la modernisation, il faut saluer le fort soutien au développement de la presse numérique. Je suis convaincu que l'avenir de la presse se jouera dans l'univers numérique et qu'il faut assurer à la presse en ligne des conditions financières optimales.

L'État accompagne également la modernisation de la distribution, en aidant notamment les Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP) à réorganiser leur système de distribution.

Au total, je crois que 2010 sera à marquer d'une pierre blanche pour la presse française. Jamais l'effort juridique et financier n'aura été aussi important. Nous avons en outre défini le statut de la presse en ligne et réglé la question de la portabilité des droits d'auteur des journalistes.

Concernant les dépenses fiscales, notons qu'elles seraient légèrement supérieures à 200 millions d'euros en 2010, du fait, essentiellement, du taux réduit de TVA à 2,1 % applicable aux publications de presse.

Enfin, l'Agence France-Presse devra faire évoluer son statut pour remplir pleinement sa mission dans un contexte mondialisé où la concurrence est rude. Le Gouvernement a engagé une réflexion au terme de laquelle l'Agence pourrait devenir une société à capitaux publics, dotée d'une structure chargée de veiller au respect par l'AFP de ses obligations fondamentales et de garantir son indépendance.

M. Gaël Yanno. Étant donné l'effondrement du marché publicitaire en 2009, en remplaçant ses recettes de publicité par une dotation du budget de l'État, nous avons en quelque sorte sauvé l'audiovisuel public alors que nos adversaires nous accusaient de vouloir lui « tordre le cou » !

L'ensemble du territoire de la République est-il concerné par le programme 312, *Soutien à l'expression radiophonique locale*, et par l'action n° 2, *Passage à la télévision tout numérique*, du programme 313 ? C'est sans doute le cas des DOM mais qu'en est-il des autres collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ?

M. le rapporteur spécial. S'il faut tenir compte de certaines spécificités locales, tout le territoire de la République doit bien évidemment bénéficier de ces mesures. Le passage au tout numérique, qui commence à se réaliser massivement, devra s'achever avant le 30 novembre 2011. À ma connaissance, cette date concerne aussi l'outre-mer. À cet égard, Radio France Outre-mer, qui reprenait certaines émissions des autres chaînes de France Télévisions, devra revoir sa programmation, puisque la télévision numérique terrestre donnera accès à l'ensemble de ces chaînes. En tout état de cause, nous veillerons à ce que la transition se déroule de façon satisfaisante dans tout le territoire. Je suis prêt à examiner avec vous le détail du dispositif.

Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission adopte successivement :

- *les crédits de la mission Médias ;*
- *le compte spécial Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ;*
- *le compte spécial Avances à l'audiovisuel public.*

*

* *

La Commission procède ensuite à l'examen du programme Fonction publique de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines et de la mission Provisions, ainsi qu'au vote sur les crédits de la mission Provisions.

M. Georges Tron, rapporteur spécial pour la Fonction publique. Du programme *Fonction publique*, je retiendrai deux ou trois chiffres significatifs de l'action de l'État.

Les crédits demandés pour ce programme sont relativement stables par rapport à 2009 : 222,8 millions d'euros en crédits de paiement contre 220,1 millions cette année.

En matière d'action sociale interministérielle, 139,4 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés. Les prestations servies sont de nature collective (logement, crèches, restauration) ou individuelle (aide à l'installation des personnels, chèques vacances, chèque emploi service universel, garde d'enfant, prêt mobilité). On assiste depuis plusieurs années à un transfert progressif des prestations collectives vers les prestations individuelles. Les changements de comportements conduisent par exemple à privilégier les chèques déjeuner par rapport à la construction de restaurants administratifs.

À ces 139,4 millions, il faut ajouter le coût de l'action sociale de chaque ministère, évalué à 800 millions d'euros par an. L'ensemble est donc proche du milliard d'euros.

Les accords de janvier 2006 et 2008 ont permis d'améliorer certains dispositifs préexistants, comme l'aide à l'installation des personnels ou les réservations de logements à destination des agents de l'État. Le plan de réhabilitation des restaurants inter-administratifs est mis en œuvre. L'ensemble est budgétairement cadré.

S'agissant des crédits de la formation professionnelle des fonctionnaires – 83,4 millions d'euros de CP demandés pour 2010 –, permettez à votre rapporteur spécial d'exprimer sa grande lassitude, tant il a le sentiment de se répéter en vain, année après année, au sujet de l'ENA. Le contrat d'objectifs et de moyens de cette école, qui avait fait l'objet d'un engagement du ministre du Budget en 2006, n'est toujours pas signé. En d'autres termes, l'établissement chargé de former les hauts fonctionnaires de la République s'affranchit de la logique que toute l'administration est tenue de respecter ! Nous ne disposons pas d'indicateurs pertinents : celui qui doit mesurer le coût d'un élève de l'ENA ne comprend toujours pas les dépenses d'investissement de l'école.

La dotation de l'État doit augmenter de 35,7 à 36,1 millions d'euros. Certes, la réforme de l'ENA présentée par le Président de la République comporte la mise en place, effective depuis octobre 2009, d'une classe préparatoire réservée aux publics défavorisés, mais j'estime que ce coût supplémentaire devrait être compensé par un autre volet de la réforme, la réduction de vingt-sept à vingt-quatre mois de la durée de la scolarité, et non par une augmentation des crédits.

Pour leur part, les instituts régionaux d'administration, les IRA, en sont à leur deuxième génération de contrat. L'indicateur de performance présenté dans le projet annuel de performances mesure le coût complet de chaque élève et la subvention demandée est en légère baisse.

En plus de ces crédits interministériels, les crédits dépensés par les différents ministères en faveur de la formation continue étaient estimés en 2007 à 2,13 milliards d'euros.

Par ailleurs, les deux changements principaux de la stratégie de performance du programme concernent le rétablissement de l'indicateur mesurant les fusions de corps, qui avait été supprimé en 2009, et la création d'un nouvel indicateur consacré à la politique de rénovation des concours, qui se substitue à deux indicateurs relatifs à la mise en œuvre du droit individuel à la formation et à la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. Cela répond à un souhait que nous avons émis.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a fourni avant-hier seulement des statistiques relatives à l'utilisation effective du droit individuel à la formation ; ainsi, en 2008, le dispositif a concerné 868 agents pour 2 330 jours de formation. Le maintien de l'indicateur correspondant aurait permis de voir comment, ces prochaines années, le droit individuel aura évolué.

Enfin, les crédits de personnel et le plafond d'emploi de la DGAFP ne sont toujours pas rattachés au programme. Là encore, nous avons l'impression de prêcher dans le désert.

J'en viens à mon point annuel sur les efforts de maîtrise des effectifs.

Les effectifs des ministères proprement dits connaîtront en 2010 une réduction non négligeable de 33 734 ETPT (équivalent temps plein travaillé), contre 30 600 départs à la retraite non remplacés en 2009 et 23 000 en 2008. Le taux de non-remplacement atteindra en 2010 presque les 50 %. Au total, le nombre de postes non remplacés dans la période 2007-2010 sera supérieur à 100 000.

Cela étant, le transfert des administrations centrales vers les opérateurs se poursuit. Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs atteint 336 163 ETPT dans le projet de loi de finances pour 2010 alors qu'il n'était que de 265 948 en 2009. Si l'on fait abstraction des mesures de transfert et de périmètre – dont les transferts consécutifs au passage à l'autonomie financière de 33 universités, qui concernent environ 66 000 ETPT –, les effectifs sous plafond augmenteront à périmètre constant de 352 ETPT en 2010. Nous restons donc dans la logique des années précédentes : le taux d'effort demandé aux opérateurs est de l'ordre du quart de celui qui est demandé à l'administration centrale.

J'ai montré dans de multiples rapports comment les opérateurs s'affranchissent de toutes les règles que nous voulons appliquer à l'État. Depuis 1996, les effectifs de la fonction publique d'État ont progressé en moyenne annuelle de 0,3 %, mais cette hausse est imputable à la croissance des établissements publics, dont les effectifs ont augmenté en moyenne de 4,9 % par an, tandis que ceux des ministères baissaient de 0,2 % par an. La réduction des effectifs de l'administration centrale est en grande partie annulée par les transferts vers les opérateurs. Le ministère de la culture est à cet égard emblématique : ces dernières années, le nombre des emplois de l'administration centrale a connu une baisse substantielle, mais l'augmentation des effectifs des opérateurs a été plus substantielle encore !

Enfin, les dépenses de personnel hors pensions sont à peu près stables, à 82 milliards d'euros pour 2010.

En matière de gestion des ressources humaines (GRH) de la fonction publique, on peut constater des avancées. Chaque ministère a élaboré un schéma stratégique de GRH visant à mettre en place une nouvelle gouvernance. J'ai relevé cependant que les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) ignorent bien souvent ces schémas de GRH et les réductions d'effectifs qu'ils prévoient, afin d'échapper par exemple à la norme des 12 mètres carrés par agent.

Par ailleurs, le nombre de corps relevant de l'État et des établissements publics administratifs devrait passer à 382 au 1^{er} janvier 2010, contre 700 en 2005. La répartition en une quinzaine de filières professionnelles principales regroupant 40 ou 50 corps est donc en train de se mettre en place.

La rémunération à la performance individuelle se généralisera, tout d'abord aux personnels d'encadrement intermédiaire et supérieur de la filière administrative ; elle est ainsi étendue dans un premier temps à l'ensemble des attachés, qui devront tous bénéficier de la prime de fonctions et de résultat. À partir de 2010, cette prime sera étendue aux administrateurs civils, aux titulaires d'emplois fonctionnels et, sur la base du volontariat, aux agents de catégorie B.

En dernier lieu, la loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique du 3 août dernier a levé une grande partie des obstacles statutaires et financiers à la mobilité et permettra de mieux assurer la continuité du service.

M. le président Didier Migaud. Je ne manquerai pas de faire part de vos motifs d'agacement au ministre. Par ailleurs, nous aurons l'occasion de revenir sur ces sujets en séance publique.

M. Jean Launay. Jusqu'à quand pensez-vous que la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux sera tenable ? Vous avez indiqué qu'elle n'était pas toujours respectée dans les administrations d'État, mais on souffre beaucoup dans les administrations déconcentrées, le renforcement des services des préfets de région au détriment des services de proximité étant parfois interprété comme un rééquilibrage, même si l'on peut en discuter.

La RGPP nous met face à de nouveaux modes d'organisation, de nouveaux organigrammes et de nouveaux intitulés de ministères, mais il ne faudrait pas oublier qu'il y a des gens derrière les sigles. J'ai eu l'occasion de rédiger, dans le cadre de la MEC, un rapport sur la gestion des ressources humaines au MEEDAAT, le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, aujourd'hui devenu le MEEDDM, ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. J'ai pu constater le traumatisme éprouvé à tous les niveaux : direction, cadres supérieurs et autres personnels. Compte tenu des difficultés dont nous avons eu connaissance à l'Office national des forêts, l'ONF, ne craignez-vous pas qu'un « syndrome de France Télécom » soit en train de se développer dans ce ministère ?

J'aimerais également savoir si l'État contribue au fonds pour l'insertion des personnes handicapées s'il n'atteint pas le seuil de 6 % de travailleurs handicapés. Certes, 960 recrutements ont eu lieu en 2007 et 1 440 en 2008, mais combien d'emplois manque-t-il encore ?

M. le rapporteur spécial. La règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux ne se justifie qu'à une seule condition : il faut être capable d'identifier les secteurs où les effectifs peuvent être réduits et ceux où les besoins augmentent au contraire. Le Gouvernement le fait.

Il manque aujourd'hui une évaluation précise, ministère par ministère, de l'emploi des compétences. Le ministère de l'Éducation nationale compte, par exemple, 1,2 million d'agents, dont 800 000 enseignants. Si l'on rapporte les effectifs à la population scolaire, il ne devrait pas y avoir plus de 17 à 18 élèves par classe, ce qui n'est pas le cas. Dans ces conditions, il se pourrait que les efforts engagés s'imputent en réalité sur les effectifs qui, de fait, ne sont pas présents devant les élèves.

Nous figurons aujourd'hui parmi les pays de l'OCDE où le rapport entre le nombre d'agents publics et la population est le plus élevé. Cela étant, la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux ne peut pas recevoir une application identique dans tous les ministères. Avec une baisse de 100 000 postes en trois ans, nous n'atteignons pas une zone de danger, mais je suis incapable de vous dire combien de temps nous pourrions continuer. Je puis en revanche vous dire avec certitude qu'il faudra prêter la plus grande attention à ce que les transferts vers les opérateurs n'annihilent pas l'effort réalisé par les administrations centrales.

La réduction des effectifs ne se justifie pas par des raisons financières : compte tenu du reversement de la moitié des économies réalisées aux agents en poste, notamment sous la forme de mesures catégorielles, la réduction des effectifs – environ 30 000 personnes en 2010 – ne contribue à combler le déficit qu'à hauteur de près de 500 millions d'euros. Seules des raisons tenant à la réorganisation de l'État peuvent donc justifier cette politique.

La RGGP est à la fois indispensable car elle consiste à rationaliser le fonctionnement de l'administration, et insuffisante, car les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des déficits. Il faudra en outre veiller à ménager davantage les agents concernés.

S'agissant de l'ONF, dont j'ai récemment reçu la présidente et le directeur, nous pourrions sans doute prendre contact avec l'administration de tutelle afin de nous assurer que la pression n'est pas excessive. J'ajoute que nous avons encore eu connaissance d'un décès à France Télécom aujourd'hui.

La loi du 11 février 2005 a effectivement instauré un fonds recueillant les contributions versées par les employeurs publics qui n'emploieraient pas 6 % de travailleurs handicapés. Depuis 2008, plus de 60 nouvelles conventions ont été approuvées et les engagements pluriannuels s'élèvent à 138 millions d'euros. Le Gouvernement a décidé de renforcer les différentes politiques en faveur de l'emploi et de l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique dans le but de la rendre exemplaire. Dans une circulaire du 23 novembre 2007, le Premier ministre a demandé à tous les membres du Gouvernement de s'engager personnellement dans ce domaine et de mobiliser les administrations placées sous leur autorité. En 2008, 1 440 recrutements ont été effectués contre 960 en 2007. Nous allons donc plutôt dans la bonne direction.

M. le président Didier Migaud. La RGPP est malheureusement une occasion manquée. Une revue générale des programmes est un exercice utile, car il est bon d'évaluer régulièrement les politiques publiques, mais il aurait été souhaitable d'y associer les personnels concernés et la représentation nationale, une réforme étant d'autant plus facile à accepter qu'elle s'appuie sur des constats partagés.

Par ailleurs, il est évident que le rétablissement des comptes publics ne s'opèrera pas uniquement en se plaçant dans la perspective de la maîtrise des dépenses.

M. Jean Launay. Je souhaitais en fait savoir si l'État contribue lui-même au fonds d'insertion des personnes handicapées et combien de personnes handicapées il faudrait recruter dans la fonction publique pour atteindre le seuil de 6 %.

M. le rapporteur spécial. Je peux vous indiquer qu'en 2008, les différents ministères ont versé au FPHFP un montant cumulé de 48 millions d'euros – hors ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la recherche, leur contribution étant dédiée aux auxiliaires de vie scolaire affectés à des missions d'aide, à l'accueil, à l'intégration et à l'accompagnement des élèves et des étudiants handicapés.

M. le président Didier Migaud. Je vous rappelle que la Commission se prononcera jeudi 29 octobre sur les crédits de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Je remercie notre rapporteur spécial pour la vigilance dont il a su faire preuve sur ces différents sujets, comme à l'accoutumée.

Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission adopte les crédits de la mission Provisions.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du jeudi 15 octobre 2009 à 15 heures

Présents. - M. Jean-Claude Flory, M. Daniel Garrigue, M. Marc Goua, M. Laurent Hénart, M. Jean-Louis Idiart, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Marc Le Fur, M. Patrice Martin-Lalande, M. Didier Migaud, M. Georges Tron, M. Gaël Yanno

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, M. Alain Claeys, M. Victorin Lurel

