

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

210^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du lundi 30 juin 2008

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-MARIE LE GUEN

1. Règlement des comptes et rapport de gestion pour 2007 (n° 917) (p. 3961).

SANTÉ (p. 3961)

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

M. Pascal Terrasse, suppléant M. Gérard Bapt, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Jean-François Mancel,

Mme Jacqueline Fraysse,

M. Charles de Courson.

Mme la ministre.

TRANSPORTS AÉRIENS, CONTRÔLES ET EXPLOITATION AÉRIENS (p. 3970)

M. Éric Wœrth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

M. Charles de Courson, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Jean-François Mancel.

M. le ministre.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 3974)

Articles 1^{er} à 9 (p. 3974)

Après l'article 9 (p. 3974)

Amendements identiques n^{os} 1 et 2.

2. Clôture de la session ordinaire de 2007-2008 (p. 3975).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTIE DE M. JEAN-MARIE LE GUEN,

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à vingt-deux heures.)

1

RÈGLEMENT DES COMPTES ET RAPPORT DE GESTION POUR 2007

**Suite de la discussion,
après déclaration d'urgence,
d'un projet de loi**

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 (n^{os} 917, 1004, 988).

Nous abordons le règlement des comptes de la santé pour 2007.

SANTÉ

M. le président. La parole est à Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, l'exercice auquel nous nous livrons ce soir est récent pour nous tous, du moins dans sa forme actuelle. Le Parlement autorise la dépense publique. Il est donc normal qu'il améliore régulièrement les instruments lui permettant d'en contrôler l'exécution.

Les crédits en faveur de la santé émergeant au budget de l'État sont évidemment sans commune mesure avec les dépenses de l'assurance maladie. Ces crédits n'en sont pas moins essentiels, car ils traduisent l'implication de l'État en matière de prévention, de santé publique, d'exercice de la solidarité nationale et, bien sûr, de sécurité sanitaire. Ils représentent, par ailleurs, un fort levier d'incitation à la structuration de l'offre de soins et au pilotage stratégique des dépenses hospitalières.

Pour le périmètre santé, les crédits du ministère s'élevaient à 1 milliard d'euros répartis entre trois missions au sein de cinq programmes : les programmes « Santé publique et prévention », « Drogue et toxicomanie » et « Offre de soins et qualité du système de soins » au sein de la mission « Santé » ; le programme « Veille et sécurité sanitaires » au sein de la mission « Sécurité sanitaire » ; le programme « Protection maladie » au sein de la mission « Solidarité, intégration,

égalité des chances ». Un sixième programme – « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » – porte les dépenses de fonctionnement et de personnel des ministères sociaux – environ 500 millions d'euros en 2007 pour le périmètre santé. Il est toutefois porté par la mission interministérielle « Solidarité, intégration, égalité des chances » et est rattaché au périmètre budgétaire du ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité.

Je souhaiterais rappeler les objectifs visés en 2007 et leur traduction budgétaire.

En matière de santé publique, la loi du 9 août 2004 a connu son plein déploiement en 2007. Au niveau national, l'instance d'expertise qu'est le Haut Conseil de la santé publique a été installée le 14 mars. La Conférence nationale de santé et le Comité national de santé publique se sont réunis régulièrement. Dans les régions, les GRSP, les groupements régionaux de santé publique, ont connu une première année de pleine activité.

L'année 2007 a été marquée par la troisième phase du plan cancer, qui a bénéficié de 23 millions d'euros supplémentaires. Ces crédits visaient notamment à permettre la généralisation du dépistage du cancer du sein, en orientant l'action vers les femmes les plus défavorisées et en préparant l'introduction de la mammographie numérique dans le dépistage organisé.

Sous l'impulsion du comité stratégique des dépistages des cancers, une réflexion a été mise en œuvre par l'INCA autour des stratégies à adopter pour améliorer l'accès au dépistage du cancer du col de l'utérus, dans le contexte de la mise sur le marché du vaccin contre le HPV, responsable de la survenue de ce cancer féminin.

En 2007, comme les années précédentes, les crédits du plan cancer ont largement contribué au financement de projets de lutte contre le tabac. Outre le financement des trois principales associations de lutte contre le tabac – CNCT, DNE, Alliance contre le tabac – et de la convention antitabac de l'OMS, ces crédits ont également permis de lancer un appel à projets nationaux destinés à accompagner la mise en œuvre du renforcement de l'interdiction de fumer.

La lutte contre le sida, le VIH et les IST s'est poursuivie. Le programme 2004-2006 de lutte contre le VIH en direction des populations migrantes vivant en France a été prolongé et fait l'objet d'une évaluation.

L'année 2007 est également marquée par l'apparition du message sanitaire de prévention de la consommation d'alcool pendant la grossesse sur les contenants des boissons alcooliques.

En matière de santé mentale, la mise en œuvre du plan psychiatrie et santé mentale 2005-2008 s'est poursuivie, notamment par le lancement de la campagne médiatique relative aux troubles dépressifs le 9 octobre 2007. Cette campagne a été un succès, auprès du grand public comme des professionnels. Ce plan mobilise des financements de l'assurance maladie et des crédits d'État. Au titre de ces derniers, il faut noter au plan national le soutien finan-

cier aux associations d'usagers et de familles, des études en épidémiologie psychiatrique et le lancement d'une action de prévention et d'amélioration de la prise en charge de la dépression des personnes âgées. À l'échelon local, différentes actions de formation à la prévention du suicide ont été menées.

L'exercice 2007 a également été marqué par le lancement d'une campagne nationale d'information sur la contraception à destination du public et des professionnels. Cette opération pluriannuelle, menée par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, vise particulièrement les publics jeunes en situation de vulnérabilité.

Enfin, l'année 2007 a vu la promotion de la lutte contre l'obésité et le manque d'activité physique, grâce à un effort massif de communication.

L'introduction de messages sanitaires dans les publicités alimentaires est entrée en application début mars 2007. L'évaluation de sa portée auprès du public, fin 2007, est positive. Les messages ont été bien mémorisés, et ont eu un véritable impact sur les habitudes alimentaires et le comportement d'achat. La promotion de ces repères a été possible grâce à un effort massif de communication par le biais de guides, plus de cinq millions d'exemplaires, et de campagnes de communication de grande ampleur.

D'un point de vue strictement budgétaire, le programme n° 204 « Santé publique et prévention » a connu en 2007 une bonne exécution globale à hauteur de 98 % en autorisations d'engagement et de 97 % en crédits de paiement. La légère sous-exécution des dépenses en administration centrale est liée au non-règlement de contentieux en cours sur la vaccination obligatoire pour lesquels des indemnités avaient été provisionnées à hauteur de 2,5 millions d'euros.

En matière de veille et de sécurité sanitaire, 2007 s'inscrit dans la continuité des efforts entrepris précédemment dans le cadre de la préparation et de l'amélioration de la gestion des alertes sanitaires. Notre effort, en matière de pandémie grippale, est resté soutenu et a même été salué par l'Organisation mondiale de la santé, qui a cité la France en exemple. Nous avons tiré les enseignements des épisodes de la méningite en Seine-Maritime et du chikungunya à la Réunion : les différentes alertes épidémiologiques sont aujourd'hui traitées avec une plus grande efficacité.

L'effort en 2007 a principalement porté sur un état des lieux en matière de prévention des maladies à transmission vectorielle et sur les moyens d'améliorer ce dispositif. Afin de progresser encore sur cette question majeure de santé publique, une importante mission a été confiée au professeur Jean-François Girard, président de l'Institut de recherche pour le développement afin de réviser les stratégies en matière de lutte anti-vectorielle. Des risques sanitaires collectifs d'une forme et d'une ampleur nouvelles ont conduit à une évolution sensible de la demande sociale en matière de protection de la santé collective. Il importait donc de renforcer l'ensemble des actions permettant de réduire la survenue ou la gravité des dangers qui menacent la santé collective de la population.

La loi du 5 mars 2007, relative à la préparation du système de santé à des alertes sanitaires de grande ampleur, a prévu deux évolutions marquantes pour nos politiques de gestion des alertes sanitaires : la création et la mise en œuvre d'une réserve sanitaire ; la création de l'EPRUS – Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires – en charge de gérer la réserve sanitaire et les acquisitions, ainsi

que les stocks et l'ensemble de la logistique des produits et matériels médicaux visant à répondre aux menaces sanitaires de grande ampleur.

Dans le domaine de la santé environnementale, l'étude réalisée au 1^{er} janvier 2007 sur l'avancement des actions du PNSE, le plan national santé environnement, montre qu'à mi-parcours plus de 60 % des actions ont avancé conformément aux prévisions. Les principales actions réalisées en 2007 portent sur la qualité de l'air et des eaux, la prévention des pathologies d'origine environnementale, la protection des populations sensibles et l'information du public. L'effort d'organisation du réseau des opérateurs rattachés à ce programme s'est accentué. Quatre contrats d'objectifs et de moyens, ou contrats de performance, ont été signés en 2007 entre l'État et les agences sanitaires suivantes : en mars avec l'Agence de la biomédecine, puis en octobre avec l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments et l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail.

Au total, les crédits de paiement du programme « Veille et sécurité sanitaires » ont été consommés à 96,4 %. Cette sous-exécution peut s'expliquer par l'absence relative de crise sanitaire grave en 2007 et la mise en place de l'EPRUS, qui a pu retarder quelques opérations prévues en 2007.

Pour le programme « Offre de soins et qualité du système de soins », les actions menées en 2007 se sont concentrées sur la formation des étudiants effectuant des études médicales ainsi que sur le pilotage d'opérateurs, notamment les agences régionales de l'hospitalisation. En matière de formation, l'accent a été mis sur les stages extra-hospitaliers, en particulier chez un médecin généraliste agréé. Cela entre dans le cadre d'une stratégie générale de favorisation de la médecine générale, avec aussi en 2007 la mise en place du stage de sensibilisation à la médecine générale pour les externes de quatrième et de cinquième année de médecine. La qualité du processus de recrutement et de sélection des internes a constitué un autre volet important du programme, avec l'organisation et le déroulement de l'Examen classant national.

Dans le cadre des réformes hospitalières, l'année 2007 a été marquée, pour les ARH, par la généralisation des contractualisations expérimentées en 2006 auprès de cinq ARH. Cette démarche formalisant un engagement triennal entre l'ensemble des ARH et le ministère de la santé a ainsi fait l'objet d'une revue annuelle des objectifs réalisée à l'occasion des dialogues de gestion menés en fin d'année 2007. Parallèlement, l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation, qui œuvre à la sécurisation des informations produites et à l'analyse des résultats dans le cadre de la tarification à l'activité, a vu ses moyens financiers augmenter, compte tenu des ressources importantes que requiert cette mission.

Enfin, le Centre national de gestion, établissement public administratif chargé de la gestion du corps des praticiens hospitaliers et des directeurs d'établissements de santé et d'établissements médico-sociaux a été installé en fin d'année 2007.

De manière générale, l'exécution 2007 conforte un peu plus les choix du responsable de programme en faveur d'un pilotage stratégique des réformes hospitalières et de la qualité de la formation des futurs médecins. L'exécution du programme « Offre de soins et qualité du système de soins »

s'élève à 96,5 %. Les crédits obtenus en loi de finances rectificative pour le paiement des formations médicales n'ont pas été entièrement consommés. Ils ont été reportés en 2008.

En matière de lutte contre la drogue et les toxicomanies, l'adoption par le Gouvernement, le 26 juillet 2004, du plan gouvernemental 2004-2008 de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool a permis d'établir les axes stratégiques à mettre en œuvre par l'ensemble des ministères, relayés localement par leurs services. L'année 2007 a été marquée par le renforcement de la coordination interministérielle des services déconcentrés.

Une réorganisation du dispositif territorial de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie était nécessaire. Elle s'est faite autour des chefs de projets en préfecture et des centres de ressources régionaux interministériels. Cette réorganisation a d'ores et déjà permis la déclinaison de plans départementaux mobilisant efficacement tous les services déconcentrés. Au plan national, le travail de coordination et de soutien apporté par la MILDT a permis la construction d'une politique de prévention structurée autour des objectifs du plan gouvernemental. Le renforcement de la prévention de la toxicomanie au travail a donné lieu à la remise au ministre du travail d'un rapport sur les conduites addictives et milieu professionnel. Ce rapport propose un programme de prévention, visant à réduire les risques liés à l'usage d'alcool, psychotropes ou stupéfiants, ainsi que l'absentéisme et les accidents professionnels qui en découlent. Le plan prévoyait de diversifier et d'améliorer l'offre de soins. Conformément à cette ambition, l'année 2007 a vu se mettre en place les quatre premières communautés thérapeutiques. L'exécution 2007 s'est élevée à 96,4 %, compte tenu notamment des rattachements tardifs du fonds de concours et de l'engagement tardif en 2007 d'actions dont la dépense en crédits de paiement est reportée sur 2008.

Enfin, qu'il s'agisse de garantir l'accès aux soins des assurés aux revenus les plus faibles et des étrangers en situation irrégulière ou de procéder à la juste indemnisation des victimes de l'amiante, la solidarité nationale joue un rôle central dans la santé des personnes les plus fragiles. À ce titre, et concernant le programme « Protection maladie », l'année 2007 a marqué un tournant budgétaire majeur. La commission des finances s'était inquiétée l'an dernier du niveau des crédits affectés plus spécifiquement au dispositif de l'aide médicale d'État, qui finance les soins aux étrangers en situation irrégulière.

M. Michel Bouvard. Elle s'inquiète toujours !

Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Celui-ci a bénéficié fin 2007 d'un apurement des dettes de l'État envers l'assurance maladie à hauteur de 920 millions d'euros.

Comme en 2006, la totalité des crédits de 2007 a bien sûr été consommée. La réserve de précaution du programme 183 a été levée en fin d'exercice, ce qui a permis d'accroître de 8,1 millions d'euros les crédits affectés à l'AME. La dotation pour 2008 a parallèlement été augmentée de 180 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008.

D'une manière plus générale, l'audit commun sur l'AME, mené en 2006 par l'IGF et l'IGAS, a conclu à la bonne gestion globale du dispositif par les caisses primaires d'assurance maladie.

Pour améliorer la gestion du dispositif, la CNAMTS a mis en œuvre en 2007 une procédure de contrôle systématique des moyens d'existence des étrangers demandant l'aide médicale d'État et qui indiquaient un montant de ressource nul. Les contrôles opérés ont pu conduire à rectifier le niveau de ressources des demandeurs.

Dans l'ensemble, la mise en place des nouvelles procédures de contrôle et leur harmonisation ont conduit à faire passer le taux de refus de l'AME de 4,8 à 6,5 % entre 2006 et 2007. Ces chiffres traduisent une meilleure maîtrise de la dépense et de l'ouverture des droits.

Cet inventaire à la Prévert a au moins le mérite de souligner la diversité des actions menées sur crédits d'État dans le domaine de la santé.

Enfin, l'exercice 2007 fait apparaître une volonté réelle de rendre la gestion plus performante. Le taux de renseignement des indicateurs du rapport annuel de performance 2007 s'établit ainsi à 89 %, en nette progression par rapport à 2006, où il n'était que de 64 %.

Cette évolution est encore plus marquante pour certains programmes : ainsi, le taux de renseignement des indicateurs du programme « Santé publique et prévention » est passé de 35 % à 75 %.

Le resserrement de l'architecture budgétaire, grâce au regroupement des programmes au sein de la mission « Santé », permettra d'aller dans le sens d'une réduction significative du nombre de budgets opérationnels de programmes, facilitant ainsi la gestion.

Dans son rapport sur l'exécution, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a noté le déploiement extrêmement volontariste d'une démarche structurée de contrôle interne comptable. Elle s'est traduite par la création d'un pôle de pilotage dédié au sein d'un bureau de la direction des affaires financières ainsi que par la constitution d'un réseau de référents au sein des services ; elle intègre un volet propre au contrôle interne des opérateurs du ministère.

Ces évolutions amorcées en 2007 visent à améliorer en permanence l'efficacité de nos dépenses. Les efforts sont bien sûr poursuivis en 2008. J'aurai prochainement l'occasion de vous faire part des mesures envisagées pour le budget 2009-2011, notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et de la mise en place prochaine des agences régionales de santé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Nouveau Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Pascal Terrasse, suppléant M. Gérard Bapt, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

M. Pascal Terrasse, suppléant M. Gérard Bapt, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Votre exposé, madame la ministre, allait au-delà de la mission « Santé », puisque vous avez évoqué également les missions « Solidarité » – à travers l'aide médicale d'État – et « Sécurité sanitaire ». Pour ma part, en présentant les conclusions du travail fourni ces derniers mois par le rapporteur spécial, Gérard Bapt, qui n'a pas pu se joindre à nous, je m'en tiendrai au seul cadre de la mission « Santé ».

Le budget 2007 constitue le second exercice des rapports annuels de performance, et il faut tout d'abord saluer l'intérêt de ces documents mis en place par la LOLF, car ils scellent ce « cercle vertueux » entre la prévision et l'exécution budgétaire. L'examen du projet de loi de règlement

devient donc réellement l'occasion d'évaluer non seulement les modalités de la gestion budgétaire, mais aussi et surtout sa qualité.

La mission « Santé », qui recouvre une grande partie des actions financées par l'État en matière de santé publique, de prévention et d'accès aux soins, reste toutefois incomplète – j'y reviendrai. Le taux d'exécution des crédits dans leur globalité atteint 94 %, à hauteur de 404 millions d'euros. C'est relativement satisfaisant. Mais c'est en observant la gestion budgétaire dans le détail que les contrastes apparaissent.

Ainsi, la politique de lutte contre la toxicomanie n'a-t-elle consommé qu'un peu plus de 87 % des 36 millions d'euros dont elle a été dotée en loi de finances initiale. Les réorientations et les changements dus au nouveau pilotage de la MILDT – dotée d'un nouveau président – expliquent certainement cette moindre utilisation des crédits. On serait toutefois en droit d'attendre de plus amples explications quant à cette sous-consommation d'une partie du budget de la MILDT. La redéfinition de nouvelles priorités devrait donc en toute logique conduire à une meilleure utilisation du budget pour 2008, et c'est pourquoi Gérard Bapt restera attentif à la prévision qui sera adoptée pour 2009, ainsi qu'à l'exécution 2008 qui sera présentée au Parlement l'an prochain.

Mais, s'agissant de l'exécution 2007, c'est essentiellement le programme « Santé publique et prévention » qui a attiré l'attention du rapporteur spécial. Outre une légère sous-consommation des crédits – moins de 93 % des crédits de paiement initialement prévus ont été consommés –, ce sont principalement les modalités de l'exécution budgétaire, et surtout sa lisibilité, qui s'avèrent problématiques.

Gérard Bapt avait déjà eu l'occasion de signaler pour l'exécution 2006 une asymétrie très importante entre la prévision budgétaire et l'exécution finale, et celle-ci se retrouve en 2007. Les actions menées par les nouvelles instances de pilotage de la politique de santé publique mises en place par la loi du 9 août 2004, en particulier les groupements régionaux de santé publique, les GRSP, conduisent à une forte surconsommation des crédits, tandis que la lutte contre les pathologies à forte mortalité comme le cancer accuse une sous-consommation importante par comparaison avec les prévisions. Ce décalage résulte des méthodes utilisées par les services déconcentrés, dont la plus grande part imputent aux instances de pilotage les actions menées par exemple au titre de la lutte contre le cancer par les GRSP. Des crédits « cancer » ou « VIH » – qui relèvent de l'action 3 – se trouvent donc consommés au titre des instances de mise en œuvre de la politique de santé publique dans les territoires, qui sont, elles, rattachées à l'action 1. Je regrette toutefois qu'aucune explication n'ait été donnée à ce titre s'agissant de l'exécution 2006 ; il a fallu attendre la deuxième année des RAP – et donc l'exécution 2007 – pour obtenir des informations quant à ces variations entre la nomenclature de prévision et la nomenclature d'exécution. Ces informations ne rendent d'ailleurs pas entièrement compte du décalage observé, d'autant plus que seules certaines régions procèdent à ce type d'imputation. Cette situation contribue encore à opacifier une exécution qu'on ne peut déjà pas qualifier de limpide. Il est donc indispensable de clarifier les règles de l'imputation budgétaire aux services déconcentrés afin que celles-ci soient unifiées et que l'analyse de l'exécution budgétaire puisse rendre compte clairement de l'utilisation qui a été faite des crédits.

La conséquence de règles d'imputation budgétaire appliquées à géométrie variable, c'est qu'il est totalement impossible d'évaluer le niveau des crédits finalement consommés au titre, par exemple, de la lutte contre le cancer. On peut pourtant remarquer que, pour 2007, près de 63 millions d'euros étaient initialement prévus, et que seuls 23,5 millions d'euros ont été dépensés. Les erreurs d'imputation que j'ai évoquées rendent compte ici de 10 millions d'euros : ce sont donc pas moins de 26 millions d'euros qui n'ont pas été utilisés en raison des retards pris dans la généralisation du dépistage du cancer du côlon et de la moindre participation des femmes au dépistage du cancer du sein. Il semble donc bien que la dernière année de la mise en œuvre du plan cancer accuse en réalité un net essoufflement de l'effort. Les problèmes de nomenclature budgétaire auraient ainsi tendance à masquer des retards dans la mise en œuvre des politiques de santé publique. C'est précisément ce qu'il faudra éviter à l'avenir.

Car, comme le montre la Cour des comptes dans son rapport publié en juin 2008 sur la mise en œuvre du plan cancer, ce dernier n'a pas fait l'objet d'un suivi suffisant, et il est dès lors impossible d'évaluer correctement les résultats atteints sur le plan sanitaire, pas plus que les dépenses effectives occasionnées par le plan n'ont pu être recensées. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que l'exécution des crédits de l'État au titre de la mise en œuvre du plan cancer ne peut être, comme je l'ai indiqué, retracée avec fidélité. J'attends également sur ce point, madame la ministre, la publication des travaux actuellement menés par l'INCA et par le Haut conseil en santé publique sur le bilan du plan cancer.

C'est dire que des efforts importants doivent donc encore être fournis pour parvenir à restituer avec précision le devenir, en gestion, du budget tel qu'il est voté par le Parlement. Le volet « performance » des documents budgétaires demande également à être amélioré car, à l'heure actuelle, les indicateurs retenus ne permettent pas tous de mesurer l'efficacité des acteurs en présence ou des opérateurs du programme.

Pour conclure, j'aimerais évoquer, dans la perspective du projet de loi de finances pour 2009, les modifications apportées au périmètre budgétaire de la mission « Santé ». J'ai eu l'occasion de mentionner, au début de mon intervention, le caractère incomplet des actions actuellement retracées au titre de cette mission. Ce problème est en voie d'être résolu avec le rattachement à cette mission, à partir de 2009, du programme « Protection maladie » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » : les dispositifs destinés à favoriser l'accès aux soins des plus démunis – la couverture maladie universelle complémentaire et l'aide médicale d'État – et l'indemnisation des victimes de l'amiante rentreront donc naturellement dans le giron des politiques de santé publique financées par l'État.

D'autre part, le programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire » basculera également vers la mission « Santé », où il fusionnera avec l'actuel programme « Santé publique et prévention ». Ces deux modifications me semblent bienvenues, et contribueront à donner une vision plus complète de l'effort financier de l'État en faveur de la santé publique. Toutefois, au vu des remarques que j'ai formulées concernant la relative opacité de la gestion des crédits affectés à la politique de prévention, il faudra être plus que jamais attentif, madame la ministre, à clarifier les dotations respectives aux actions concernées, à

partir du moment où le programme recouvrira également le budget afférent à la prévention et à la gestion des crises sanitaires.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan*. Très bien !

M. le président. Dans la discussion, la parole est à M. Jean-François Mancel.

M. Jean-François Mancel. Le groupe UMP, madame la ministre, considère que la mission dont vous avez la charge a été bien gérée. Il vous soutient et juge votre action positive. Je souhaite cependant évoquer quelques points et vous poser quelques questions.

En ce qui concerne la lutte contre le tabac, 2007 a été une année importante, avec le renforcement de l'interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif et la préparation de la seconde phase, l'interdiction dans les lieux dits de convivialité à partir du 1^{er} janvier 2008. Les choses se sont beaucoup mieux passées que l'on ne pouvait le craindre puisqu'une très grande majorité de Français soutiennent cette politique.

Cela dit, pensez-vous qu'il y ait une vraie corrélation entre la diminution du nombre d'admissions en urgence pour infarctus du myocarde et l'interdiction de fumer dans les lieux publics, comme certains semblent l'affirmer ?

La loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a connu son plein déploiement en 2007. C'est un véritable dispositif d'évaluation de la politique de santé publique, tant au niveau national qu'au niveau régional. Quel bilan faites-vous des plans régionaux de santé publique, que vous avez évoqués dans votre intervention, des groupements régionaux de santé publique et des conférences régionales de santé créées par cette loi ? Et comment seront prises en compte les missions de ces structures dans les futures agences régionales de santé ? Ces dernières ne risquent-elles pas d'être accaparées par le pilotage de l'offre de soins au détriment de la politique de santé publique, dont les enjeux financiers à court terme sont certainement moins importants, mais pas à long terme ?

L'année 2007 est aussi la dernière année de mise en œuvre du plan de lutte contre le cancer qui avait été initié en 2003. Le cancer est devenu la première cause de mortalité en France, devant les maladies cardio-vasculaires. Dans un rapport rendu public il y a quelques jours, la Cour des comptes a salué le caractère très novateur de ce plan mais a aussi souligné ses faiblesses. Quelles assurances pouvez-vous nous apporter sur sa pérennisation et sur les nouveaux moyens de lutter contre le cancer ?

En 2007 ont été lancés d'autres plans : le plan Alzheimer, conformément aux engagements qui avaient été pris par le Président de la République, qui correspond là aussi à une attente très forte de nos concitoyens, le plan national « Bien vieillir » 2007-2009 et le programme national de lutte contre la tuberculose.

L'année 2007 a également été l'occasion pour votre ministère de lancer une très forte action de lutte contre l'obésité et le manque d'activité physique, avec un plan de communication très fort, qui, globalement, semble avoir bien porté ses fruits, compte tenu des résultats que l'on constate d'ores et déjà.

Dernier point, préoccupant, qui s'inscrit pleinement dans notre objectif d'économiser les deniers publics : l'évolution des personnels de l'administration sanitaire et sociale. Le rapport annuel de performance 2007 fait apparaître pour la troisième année consécutive une baisse des effectifs.

Comment parvenez-vous à concilier cette baisse avec la forte demande qui existe dans un secteur comme le vôtre ? Par ailleurs, comment comptez-vous respecter dans l'avenir la règle du non-remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite ?

Je voudrais, en conclusion, vous poser une question sur le périmètre de votre budget pour l'année 2009. On parle beaucoup d'une redéfinition du périmètre de la mission « Santé ». Pouvez-vous nous indiquer où en est ce projet ? Pensez-vous le concrétiser dans le projet de loi de finances pour 2009 ?

Voilà les différentes questions que je voulais vous poser. Je vous remercie par avance d'y apporter réponse et je vous renouvelle le soutien du groupe UMP. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Nouveau Centre.*)

M. le président. La parole est à Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Jacqueline Fraysse. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je voudrais d'abord traiter du problème des dettes de l'État, dont le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui explique qu'elles sont dues pour deux tiers au non-remboursement d'exonérations de cotisations sociales patronales.

Si nous avons souvent eu l'occasion de dire combien les exonérations de cotisations sociales patronales dans un tel volume – 32 milliards d'euros encore cette année, dont 2,5 milliards non compensés – et sans aucun contrôle sont contestables, ce qui rejoint d'ailleurs l'avis de la Cour des comptes, je trouve particulièrement préoccupant que l'État ne prenne aucune disposition pour verser régulièrement et totalement ce qu'il doit à la sécurité sociale.

Ainsi, alors qu'il décide de rembourser ses dettes contractées avant 2007, la Cour des comptes fait remarquer que cette dette s'est depuis reconstituée, à hauteur de 2,5 milliards d'euros, dès la fin de l'année 2007.

Si l'on ajoute le fait que l'État ne rembourse pas le montant des intérêts supportés par la sécurité sociale, on peut dire qu'il prend une part active dans le déficit si vigoureusement dénoncé, ce qui est pour le moins regrettable et peu cohérent.

Madame la ministre, vous qui vous déclarez si inquiète du déficit constaté et vous montrez prompt à inventer déremboursements, forfaits et autres franchises à la charge des patients, vous ne devriez pas tolérer une telle situation. Envisagez-vous un dispositif pérenne pour y remédier et rembourser à la sécurité sociale le montant des intérêts qui lui sont dus en raison de la dette de l'État ?

Concernant la santé publique et la prévention, plusieurs mesures ont été prises ces dernières années. Je pense notamment au plan cancer, à la prévention de la consommation d'alcool chez la femme enceinte, à la lutte contre le tabac ou au plan national nutrition santé 2006-2010. Ce sont des actions utiles, elles ont le mérite d'exister, mais, globalement, notre pays reste en retard en matière de prévention.

Cette situation est due à plusieurs facteurs qui se cumulent.

Outre notre organisation et nos structures, traditionnellement tournées vers les soins, force est de constater que les moyens consacrés à la santé publique et à la prévention ne sont pas à la mesure des possibilités et des défis de notre temps.

Dépister systématiquement, c'est prévenir la maladie, la traiter précocement si elle survient, c'est éviter de la souffrance, c'est aussi économiser des moyens financiers et humains sur le long terme. C'est donc sans aucun doute un bon investissement.

Le nôtre est-il à la hauteur de ces enjeux ? Une politique audacieuse de prévention passe d'abord par des mesures de réhabilitation de la médecine de santé publique, qui manque cruellement d'attractivité et dont les acteurs sont en nombre insuffisant, qu'il s'agisse des médecins inspecteurs de santé publique, des médecins du travail ou des médecins scolaires.

Les médecins inspecteurs de santé publique, vous le savez, alertent depuis plusieurs années les pouvoirs publics pour demander une revalorisation de leur statut. C'est urgent car, cette année encore, seuls dix postes sur les vingt proposés ont été pourvus.

En février 2007, avant l'élection présidentielle, les syndicats de médecins inspecteurs de santé publique ont été reçus par Xavier Bertrand. Ils sont ressortis avec quelques avancées, notamment sur la revalorisation de leur fin de carrière, et de nombreuses promesses, qu'il faudrait aujourd'hui tenir.

Ils demandent la création d'une filière et d'un statut unique pour tous les médecins de santé publique, filière identifiable et valorisée au même niveau que celle de praticien hospitalier, garantissant l'indépendance professionnelle et donnant accès à des fonctions d'enseignement et de recherche. Ce statut unique permettrait également de décloisonner les métiers du soin et de la prévention et de faciliter le passage de l'un à l'autre au cours d'une carrière.

Les médecins inspecteurs de santé publique sont environ 500 aujourd'hui en France. La revalorisation de leur statut ne devrait donc pas constituer une charge insupportable pour l'État.

La santé au travail représente un énorme point noir sur le plan de la prévention.

Sous-estimation, voire ignorance totale des risques, équipements de protection inefficaces ou inexistant, insuffisance du nombre d'inspecteurs du travail, sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles, qui n'incite pas les employeurs à mieux protéger leurs salariés : l'indigence de notre système de santé au travail, révélée notamment par le scandale de l'amiante, est évidente et exigerait de très gros efforts.

Certes, un plan santé-travail a été présenté en 2005, mais ses ambitions ne peuvent s'afficher qu'à la hauteur de l'insuffisance de ses moyens.

Ainsi, d'ici à cinq ans, 1 700 médecins du travail vont partir à la retraite, et seuls 370 nouveaux seront formés pour les remplacer. Pour pallier cette situation, vous avez fait passer la périodicité des visites médicales d'un à deux ans. Ce n'est évidemment pas ainsi que l'on peut construire une bonne politique de prévention au travail.

En novembre dernier, les députés communistes et républicains ont présenté une importante proposition de loi de cinquante articles visant à améliorer la santé au travail des salariés et à prévenir les risques professionnels auxquels ils sont exposés. Faute de temps, je ne rappellerai ici que quelques-unes des très nombreuses pistes qu'elle dessine, comme l'exclusion des cotisations AT-MP des dispositifs d'exonération, des mesures pour faciliter la déclaration et la reconnaissance des maladies professionnelles, ou encore la création d'une agence nationale de santé au travail en

mesure de garantir l'indépendance des professionnels de santé et chargée de déterminer le nombre des professionnels nécessaires au fonctionnement des services de la médecine du travail.

Vous demandiez, madame la ministre, que l'on vous fasse des propositions. Je vous invite à vous emparer de celles qui sont contenues dans ce texte.

Un dernier mot concernant la médecine du travail.

En novembre dernier, une enquête journalistique a révélé qu'une partie des fonds de la médecine du travail étaient détournés pour financer les comités locaux du patronat. Xavier Bertrand a demandé un rapport d'audit sur ces soupçons de détournements, qui seraient particulièrement importants dans les Hauts-de-Seine. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce point particulier ?

La médecine scolaire est elle aussi en difficulté.

Selon une étude du conseil de l'Ordre des médecins, on décomptait, en janvier 2006, 2 658 médecins scolaires en activité, pour près de 12 millions d'élèves des premier et second degrés, soit un médecin scolaire pour près de 4 500 élèves.

Non seulement ces effectifs sont clairement insuffisants, mais ils sont en baisse.

M. Michel Bouvard. On aurait dû confier cela aux conseils généraux et régionaux !

Mme Jacqueline Fraysse. Les syndicats évaluent cette diminution à 357 emplois équivalents temps plein en un an, situation qui va encore rapidement s'aggraver en raison des départs massifs à la retraite à partir de 2010-2015.

Pourtant, s'ils étaient en nombre suffisant, les médecins de santé scolaire pourraient mener une action très significative auprès des jeunes dans des domaines aussi sensibles que la lutte contre les addictions, la sexualité ou la nutrition.

Quant à la santé des étudiants, le rapport de notre collègue Laurent Wauquiez, indiquant en 2006 que près de 15 % des étudiants renonçaient à un soin optique ou dentaire faute d'argent, montre encore les efforts à fournir.

La santé publique et la prévention passent aussi par tous les autres secteurs d'activité médicale – je pense notamment aux centres de santé et aux médecins généralistes.

Une grande campagne nationale ne peut porter ses fruits que si elle est mise en œuvre au niveau local. De ce point de vue, les départements et les communes ont un grand rôle à jouer, qui mérite d'être revisité, en matière tant de responsabilité que de moyens financiers, si nous voulons conjuguer efficacité et égalité de traitement de tous les citoyens.

Les centres de santé, en alliant proximité, pluridisciplinarité et paiement à la vacation, sont des lieux privilégiés pour développer, à côté des soins, des activités de prévention.

À Nanterre, les centres de santé de la ville ont mis en œuvre des modes d'intervention spécifiques pour expliquer et appliquer le plan cancer que vous avez lancé auprès des populations les plus vulnérables. Ils ont également pris l'initiative d'un plan de dépistage et de soins dentaires auprès des enfants des écoles de la ville.

Or, non seulement ce rôle d'acteur sanitaire n'est pas reconnu aux municipalités et financé comme tel par le ministère de la santé, mais les quelques subventions accordées aux centres de santé, pour les campagnes sur la nutrition, par exemple, ne sont pas pérennes et ne leur permettent pas de développer des actions à long terme.

Quant au médecin généraliste, il devrait être au cœur du dispositif, lui qui connaît la famille et son histoire sanitaire, qui a suivi l'enfant dans son évolution. Bref, sans l'intervention du généraliste, la prévention ne peut pas s'exercer pleinement.

Or les activités d'écoute, d'éducation à la santé, de prévention et de collecte des données épidémiologiques remplies par le médecin généraliste ne sont pas prises en compte dans le paiement à l'acte. Il est donc urgent de travailler sur un autre mode de rémunération, forfaitaire celui-là, pour tenir compte de ce travail essentiel en matière de santé publique.

Enfin, madame la ministre, mes chers collègues, un nouvel obstacle se dresse désormais devant la santé publique : les difficultés que rencontre un nombre grandissant de nos concitoyens pour accéder aux soins. Il faut ainsi attendre trois mois avant d'avoir accès à l'aide médicale d'État et les personnes bénéficiant de la CMU se heurtent de plus en plus à un refus de soins. À cela s'ajoutent les dépassements d'honoraires, les forfaits, les franchises, les remboursements, dont la charge est devenue insupportable pour beaucoup de nos concitoyens. Je rappelle que 10 % d'entre eux ne bénéficient pas d'une couverture complémentaire.

La santé publique, c'est à la fois l'éducation, la prévention, le dépistage et le traitement précoce, avant que la maladie n'atteigne l'entourage du malade contagieux, y compris dans les lieux publics, et qu'elle ne s'aggrave. Supprimer les obstacles à l'accès aux soins relève donc également de la prévention et de la santé publique. C'est une question de cohérence.

Les grands plans médiatiques, s'ils ont leur utilité, ne suffiront pas sans mesures de fond, certes plus discrètes, mais tellement plus efficaces sur le long terme. Elles exigent, bien sûr, davantage de moyens que ceux dont nous disposons aujourd'hui. Ceux-ci sont à la portée de notre pays, pourvu qu'existe la volonté politique d'affirmer des choix au service de tous. Notre gouvernement en aura-t-il le courage ?

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je voudrais profiter de l'occasion que m'offre l'examen de ce RAP pour poser quatre questions.

Ma première question, madame la ministre, est celle de la nécessité de maintenir une mission qui pèse 404 millions d'euros, quand les dépenses d'assurance maladie approchent les 152 milliards. Une bonne partie des actions de prévention relève en fait de la loi de financement de la sécurité sociale. On peut se demander si une simplification ne s'impose pas, afin que ces moyens soient utilisés en liaison avec l'assurance maladie. Cette solution serait au moins aussi efficace.

Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Et pourquoi ne pas supprimer carrément le ministère de la santé, pendant que nous y sommes ?

M. Charles de Courson. Ma deuxième question porte sur les dépenses fiscales, qui s'élèvent à 2,271 milliards d'euros pour un budget de 404 millions d'euros. Je trouve dommage, madame la ministre, que, dans votre RAP – je vous rassure, il n'est pas le seul dans ce cas –, trois mesures engendrent des dépenses considérables sans que cela soit vraiment justifié. Ces dépenses fiscales posent tout à la fois des problèmes d'évaluation et d'objectif.

Ainsi l'exonération des indemnités et des prestations servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles. La loi de finances initiale avait fixé à 500 millions d'euros le coût de cette exonération, estimée à 900 millions en 2006 ; or il est de 800 millions d'euros dans le projet de loi de règlement. On peut s'interroger sur le sérieux de telles estimations. Cette augmentation serait due, nous dit-on, à la révision à la hausse des taux marginaux moyens d'imposition. On voit bien qu'il y a un réel problème d'évaluation. La même observation vaut pour l'exonération des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies longues et coûteuses.

Ce qui manque aussi, comme dans beaucoup de RAP, c'est une véritable justification de ces dépenses fiscales, qui ne soit pas un simple historique. Je rappelle que la commission des finances veut engager une grande révision de l'ensemble des 73 milliards de dépenses fiscales, pour distinguer entre celles qui sont utiles, celles qu'il faudrait modifier ou adapter et celles qu'il faudrait supprimer.

Le deuxième exemple de niche fiscale, d'un montant d'un peu plus 1,160 milliard, relève du programme 171. Il est dû avant tout au taux réduit de TVA de 2,10 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins. On peut se demander là encore s'il est justifié de maintenir cette mesure, qui remonte à 1989 et a été modifiée à plusieurs reprises. Surtout, est-on sûr que la baisse, qui devait originellement profiter aux assurés, leur a bien été transférée ? Ces sujets très difficiles appellent quelques explications.

Tel est donc ma deuxième question : serait-il possible d'obtenir, comme pour les crédits budgétaires, une meilleure évaluation et une meilleure justification de ces dépenses fiscales ?

Ma troisième question est un peu plus technique, madame la ministre. Vous savez que je n'étais pas opposé à la réévaluation du prix du tabac, mais je pense qu'on a eu le tort d'aller trop vite et de ne pas agir dans un cadre européen. De là sont apparus des phénomènes de substitution d'importations clandestines à la consommation légale, que j'observe dans mon propre département, et qui font que les mesures officielles, *via* les statistiques fiscales, sous-estiment la consommation réelle.

Certes, l'indicateur de prévalence du tabagisme indique une baisse de 1,8 % entre 2006 et 2007, passant de 25,8 à 24 %, soit une baisse du nombre des fumeurs d'à peu près 6 à 7 %, à consommation identique – car cela peut aussi s'expliquer par la baisse de la consommation des fumeurs. Mais les représentants des sociétés de production et de vente de tabac me disent que cette baisse est particulièrement forte dans les régions frontalières, et qu'elle l'est d'autant plus que le différentiel de prix avec le pays voisin est élevé : c'est le cas des régions frontalières de l'Espagne, de l'Italie, et, en ce qui concerne ma circonscription, de la Belgique et du Luxembourg. On constate d'ailleurs des mesures fiscales de la consommation de tabac extrêmement variables selon les départements. Ainsi la baisse est-elle beaucoup plus forte le long de la frontière espagnole : la différence de consommation entre les Pyrénées-Atlantiques et le Cantal est spectaculaire.

Ma question, un peu technique, est la suivante : cet indicateur tient-il compte de ce phénomène de substitution d'une consommation importée à une consommation légale ? D'après ce que j'ai vu, il s'agit d'un système

purement déclaratif, sans recoupement avec les statistiques de consommation et sans correction par le différentiel de baisse de consommation.

Mon sentiment, madame la ministre, c'est que la consommation de tabac est désormais sensiblement sous-estimée. Pendant des années on a prétendu que les Corses fumaient beaucoup. C'était tout à fait inexact : il ne semble pas que les Corses fument beaucoup plus que la moyenne des continents. Si les ventes de tabac en Corse représentaient, rapportées au nombre d'habitants, le double du continent, c'est que les continentaux profitaient de leur voyage en Corse pour en rapporter leur tabac, qui y était deux fois moins taxé.

Ma dernière question a trait au dépistage du cancer du sein, déjà évoqué par mon collègue Jean-François Mancel. Le taux de participation au dépistage du cancer du sein est très inférieur aux objectifs dans les « populations cible », puisqu'il est de 50,7 % : cette très légère progression par rapport à l'année dernière reste très en deçà des 60 % attendus.

Dix points en deçà de votre objectif, c'est beaucoup, madame la ministre ! Un tel résultat peut, certes, s'expliquer par la mauvaise volonté mise par certains médecins à collaborer à cette politique de dépistage, aggravée par de nombreux problèmes techniques ; mais il semble surtout que cette pratique ne se développe pas faute d'une incitation suffisante. Il n'est pas normal qu'un peu moins de la moitié de la « population cible » participe à ce dépistage. Pourriez-vous nous donner des indications propres à expliquer un tel résultat ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe Nouveau Centre et du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je vous remercie pour la teneur comme pour le ton de vos observations, qui ont largement dépassé la simple analyse du budget pour se porter sur les questions de fond. Il arrive même que vos interrogations dépassent largement mes compétences. Ainsi, on m'a beaucoup interpellée sur la médecine du travail – je vous invite, madame Fraysse, à poser ces questions au ministre du travail à l'occasion du règlement de son budget –, ainsi que sur la médecine scolaire, qui relève du ministre de l'éducation nationale.

En ce qui concerne les groupements régionaux de santé publique, les GRSP, monsieur Terrasse et monsieur Mancel, l'instauration par la loi de 2004 d'un plan régional de santé publique, qui permet de globaliser l'ensemble des priorités de santé publique d'une même région, est une avancée importante. Les futures agences régionales de santé vont d'ailleurs prendre appui sur ces plans pour développer une politique régionale de prévention et de promotion de la santé.

Les GRSP ont été créés sous forme de groupement d'intérêt public. Sous la présidence du préfet de région, ils mettent en œuvre la politique régionale de santé. S'ils ont permis la mise en place d'un financement unique au niveau régional, tout le monde s'accorde à dire qu'il s'agit de structures complexes et peu opérationnelles. Si leur mise en place a été difficile, ils ont connu toutefois à la fin de 2007 une montée en charge, qui se poursuit en 2008 et ils jouissent désormais d'une véritable visibilité régionale.

Cette visibilité a conduit les services déconcentrés de l'État relevant d'autres ministères, ainsi que les collectivités territoriales à intégrer cette dimension nouvelle, ce qui a fait notablement progresser la cohérence des financements et des partenariats depuis un an. La mise en place des ARS constitue donc à court terme une excellente opportunité d'améliorer l'efficacité du dispositif.

Les conférences régionales de santé ont, elles, permis de débattre en régions de santé publique, et d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur des questions comme les inégalités sanitaires, l'accès aux soins, les dépassements d'honoraires ou la démographie médicale.

Bien entendu, monsieur Mancel, la prévention et la santé publique auront toute leur place au sein des ARS. Je pense précisément que l'isolement de la politique de prévention au sein des politiques de soins nuit à l'efficacité de notre système de santé au niveau territorial.

Je suis tout à fait d'accord avec vous, madame Fraysse : le généraliste, médecin de premier recours, est l'acteur central des politiques de santé publique. Encore doit-il disposer de certains outils, que nous allons lui donner, ou que nous lui avons déjà donnés. Ainsi, le mode de rémunération alternatif au paiement à l'acte, prévu par la loi de financement de la sécurité sociale et dont nous sommes en train de mettre en place les modalités pratiques, est un outil remarquable pour mener des politiques auxquelles le paiement à l'acte n'est pas adapté.

Je souhaite que la politique de prévention et de santé publique soit le titre I^{er} de la loi « santé, patients et territoires ». Elle sera dotée d'outils tels que la territorialisation des politiques de santé publique et sera sanctuarisée par un mécanisme de fongibilité asymétrique qui permettra de prélever, le cas échéant, des crédits du curatif pour les affecter à la prévention, mais jamais l'inverse – malgré la tentation qui se fait parfois sentir d'affecter au curatif des crédits destinés à la prévention. Ce sont là des éléments très importants.

Quant aux médecins inspecteurs de santé publique, ils jouent, madame la députée, un rôle essentiel au sein de notre ministère. J'ai d'ailleurs présidé récemment leur journée annuelle et leur ai fait part des importantes avancées indemnitaires que j'ai pu obtenir pour eux. J'ai aussi obtenu l'accroissement du ratio entre le nombre de promus et le nombre de promouvables pour cette filière, qui permettra d'accélérer leur parcours de carrière. Une réflexion plus générale sera entamée prochainement dans le cadre de la mise en place des agences régionales de santé – les ARS – et nous pourrions progresser sur cette question.

M. Mancel et M. Terrasse m'ont interrogée sur les crédits consacrés au cancer. De fait, certaines régions ont imputé l'intégralité de la subvention versée au groupement régional de santé publique à l'action 1, « Pilotage de la politique de santé publique », en grande partie à cause des règles locales d'imputation budgétaire, qui diffèrent selon les contrôleurs financiers – ce qui d'ailleurs ne permet d'ailleurs pas au système comptable de l'État de mettre en évidence la destination finale de la dépense.

Avec la montée en charge des groupements régionaux de santé publique, les systèmes d'information budgétaire mis en place permettent désormais de retraiter les données budgétaires. On constate ainsi que les dépenses réelles liées à la lutte contre les cancers atteignent un peu plus de 30 millions d'euros. Vous prêtez attention à juste titre à ces dépenses, inférieures à la prévision qui autorisait un niveau réel de dépenses de 54 millions d'euros. L'écart s'explique

principalement par la non-utilisation d'une partie des crédits prévus pour le maintien à domicile et, en effet, par une dépense inférieure au montant prévu pour le dépistage.

À l'inverse, les DRASS peuvent allouer les dépenses en fonction des priorités régionales, dans le cadre des délégations de gestion données aux responsables de budgets opérationnels de programmes. Ainsi, les dépenses réellement consacrées à la lutte contre le tabagisme sont nettement supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale, avec une augmentation de 59 %. Il en est de même pour la lutte contre l'alcoolisme, avec une augmentation de 53 % par rapport aux mêmes prévisions, qui traduit la prise en compte au niveau régional de cette priorité politique nationale et démontre la dynamique qui s'est mise en place à la suite des États généraux de l'alcool.

Pour ce qui concerne le dépistage des cancers, à propos duquel vous m'avez pratiquement tous interpellée, le programme national organisé pour le dépistage du cancer du sein permet aux femmes de 50 à 74 ans de réaliser une mammographie tous les deux ans. Comme vous le notiez, monsieur de Courson, le taux de participation n'atteint que 50,7 %, même s'il est très supérieur dans quatre départements, dont le Maine-et-Loire, qui atteint le seuil souhaitable de 70 % – je ne résiste pas au plaisir de vous communiquer cette information, même si elle tient sans doute aussi au fait que le président national de la Ligue contre le cancer vient de ce département. (*Sourires.*)

Je tiens cependant à souligner que ce sont les femmes connaissant les situations de plus grande précarité qui sont les moins accessibles aux politiques de dépistage. Ce n'est pas d'une question d'argent, car ces dépistages sont gratuits. Le problème n'est pas celui de l'accès financier aux soins, mais de l'accès culturel. Je souhaite donc que ces questions de précarité soient un fil rouge de toutes mes politiques de santé. Il est important que les populations les plus en difficulté disposent d'accompagnements spécifiques.

L'année 2007 a également vu la généralisation, avec trois appels à candidature des départements, du dépistage du cancer colorectal organisé pour les femmes et les hommes de 50 à 74 ans. Le taux de participation actuellement connu pour les opérations pilotes est de 43 %, ce qui est prometteur. L'évolution de la dépense prévisionnelle est liée à l'évolution du taux de participation, mais aussi à une bonne efficacité du programme, conditionnée par la réalisation d'économies d'échelle par les structures de gestion à mesure que les programmes se déploient.

Plusieurs questions ont été posées sur l'évolution de la maquette budgétaire. Le resserrement de l'architecture budgétaire réalisé grâce au regroupement des programmes au sein de la mission « Santé » facilitera la lecture du coût des politiques publiques dans le champ de la santé. Le programme « Veille et sécurité sanitaires » sera inclus dans la mission « Santé », fusionné avec le programme « Santé publique et prévention ». Sera ainsi créé un nouveau programme « Prévention sécurité sanitaire ». Le programme « Protection maladie » sera lui aussi inclus dans la mission « Santé ». En revanche, le programme « Lutte contre la drogue et la toxicomanie » sera intégralement transféré à la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Les moyens de fonctionnement et en personnel avaient déjà été transférés par le projet de loi de finances pour 2008 et cette évolution, qui donnera une plus grande visibilité au caractère interministériel de ces actions de coordination, correspond en outre à des demandes réitérées du Parlement.

Ces mesures sont également conformes aux recommandations des différents rapports relatifs à la mise en œuvre de la LOLF, notamment ceux du Comité interministériel d'audit des programmes. Je ne doute pas que le président Migaud, M. de Courson et M. Carrez seront particulièrement attentifs au fait que nous suivions ces recommandations.

Il a été décidé de ne pas scinder le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » et de le maintenir dans le périmètre du ministre du travail. Je participerai toutefois, comme l'an passé, à son pilotage.

De nombreuses réorganisations sont bel et bien en cours dans le cadre de la RGPP. Ainsi, les directions Support du secteur Santé et solidarité et du secteur Jeunesse, sports et vie associative seront prochainement fusionnées, ce qui correspond d'ailleurs à la logique du nouveau périmètre ministériel.

Dans le domaine de la lutte contre la drogue, à propos duquel m'ont interrogée encore Pascal Terrasse et Jean-François Mancel, le programme était doté en loi de finances initiale de 36,2 millions d'euros. L'exercice a enregistré des reports de 2006 et c'est sur une base de 34,2 millions d'euros de crédits ouverts qu'est appréciée la consommation des crédits de ce programme.

Tous les projets s'inscrivent dans le cadre du nouveau plan gouvernemental de lutte contre la drogue et la toxicomanie préparé par la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie – la MILDT – avec l'ensemble des ministères concernés. Je ne détaillerai pas ce plan, qui sera annoncé avant la fin du mois de juillet à l'issue d'une réunion du Comité interministériel de lutte contre la drogue présidée par le Premier ministre. Le nouveau plan gouvernemental s'attachera à réduire la consommation de drogue et le nombre d'usagers par l'intermédiaire de trois grands objectifs opérationnels : prévention à l'intention des entrants en consommation, particulièrement chez les jeunes, effort d'information et de communication et, en nous appuyant sur les avancées inscrites dans la loi de prévention de mars 2007, mise en œuvre de stages de sensibilisation sur les dangers des drogues. Il faut mener une action résolue pour diminuer l'offre des produits, lutter contre le trafic et développer des moyens d'investigation innovants afin de saisir et de confisquer l'argent de la drogue. Il convient de poursuivre la diversification de la prise en charge sanitaire des usagers – c'est d'ailleurs la raison pour laquelle je me suis rendue récemment au centre Beaurepaire pour voir avec les acteurs de terrain la réalité de la lutte contre la drogue et de la prise en charge de ses usagers.

Plusieurs questions ont encore été posées sur l'adéquation entre les missions et les moyens. L'objectif du ministère est, bien entendu, de garantir la qualité du service, mais il nous faut faire, à la faveur des prochains départs à la retraite, un effort d'introspection et dégager des marges de manœuvre pour recruter les compétences dont nous avons besoin et faire évoluer les métiers. Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux est une opportunité qu'il nous faut saisir pour améliorer les conditions de travail et la professionnalisation et nous y réfléchissons avec les organisations syndicales. Il s'agira également d'améliorer l'environnement professionnel des agents. Il est possible de concilier le souci de mieux servir nos concitoyens, de mieux répondre à leurs attentes en nous recentrant sur nos cœurs de métier, et l'exigence du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Au cours des prochaines années, nous devons répondre à de nombreux défis – le vieillissement de la population, la réorganisation de notre système de santé, l'accès de tous à des soins de qualité. Face à ces grands enjeux, la mission du ministère ne peut que perdurer – je répons ainsi à M. de Courson, qui demande pourquoi conserver un ministère de la santé plutôt que d'en transférer toutes les missions à l'assurance maladie, à ses 152 milliards.

M. Charles de Courson. Ce n'est pas ce que j'ai dit !

Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Il me semble avoir bien démontré que le ministère de la santé a un rôle d'impulsion considérable. La loi « patients, santé et territoires », que je présenterai à l'automne, sera un levier fort qui donnera tout leur sens aux prestations de santé.

Nous avons lancé, je vous l'ai indiqué, plusieurs chantiers de modernisation de notre administration sanitaire et sociale. Les consultations approfondies que je mène me montrent que les personnels attendent ces réformes. S'ils attendent, bien évidemment, d'être informés et rassurés – ce que j'ai d'ailleurs fait en leur indiquant notamment qu'aucune mobilité ne serait imposée et que des accompagnements leur seraient assurés –, la réorganisation de notre administration sanitaire et sociale n'en est pas moins une formidable chance de voir s'ouvrir de nouveaux métiers et de nouvelles perspectives de carrière. Je veux, au cours de ces temps d'échange que je privilégie, entretenir avec les agents une communication interactive et régulière pour montrer à quel point ces évolutions sont pour eux une opportunité. Ainsi, un blog consacré à la réforme, ouvert récemment par notre administration, connaît déjà un grand succès et permet un dialogue approfondi au moyen des nouvelles techniques d'information et de communication.

Vous m'avez posé des questions, monsieur de Courson, sur les exonérations de charges. Chaque année en effet, les services du ministère de la santé signalent à l'attention du ministère des finances le décalage qui existe entre ses dépenses fiscales et notre ministère de la santé. Ces exonérations de charges, gérées directement par le ministère des finances, correspondent à des exonérations parfois fort anciennes et sur la pertinence desquelles on peut s'interroger – toujours est-il que, chaque fois qu'on tente de supprimer ces exonérations qui correspondent toutes à une tradition culturelle et historique, la réaction classique est une levée de boucliers. Vous pourrez interpellier le ministre des finances à ce propos.

Mme Fraysse m'a, enfin, interrogée sur la dette de l'État envers les organismes sociaux. Comme vous l'avez vous-même souligné, madame la députée, et je vous en remercie, l'année 2007 a été marquée par une opération vérité, avec l'apurement de la dette de l'État envers les organismes sociaux, pour un montant de 5,1 milliards d'euros – ce qui n'est pas rien !

Le premier moyen d'éviter de reconstituer cette dette est de mieux budgéter la dépense. Pour ce qui est par exemple de l'AME, je rappelle que la dotation 2008 a fait l'objet d'une revalorisation très substantielle et atteint désormais 413 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 180 millions d'euros. Il reste que la dette de l'État se reconstitue, du moins en partie. Le Gouvernement en est conscient et est bien décidé à traiter le problème, comme l'a d'ailleurs indiqué le ministre des comptes, Éric Wœrth, lors de la dernière commission des comptes de la sécurité sociale.

Mesdames et messieurs les députés, j'ai le sentiment d'avoir à peu près répondu à chacune de vos questions, et je vous remercie de votre attention et de votre participation à cette heure tardive. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Nouveau Centre.*)

TRANSPORTS AÉRIENS, CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

M. le président. Nous abordons le débat sur les crédits du programme « Transports aériens » et budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

La parole est à M. Éric Wœrth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

M. Éric Wœrth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je vous prie de bien vouloir excuser M. Bussereau pour son absence, mais il a...

M. Didier Migaud, président de la commission des finances, et M. Michel Bouvard. Un problème de transport ! (*Sourires.*)

M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. ... dû effectuer un déplacement en Grèce qui a duré un peu plus longtemps que prévu.

L'examen de la loi de règlement pour 2007 nous donne l'occasion de dresser le bilan de la politique menée l'année dernière dans le domaine aérien, occasion que je saisis pour vous présenter les grands chantiers dans lesquels nous sommes engagés.

L'année 2007 a été particulièrement bien remplie dans le secteur aérien, pour deux raisons. Tout d'abord, du fait de la croissance marquée du trafic en France : ce dernier a dépassé les 2,9 millions de vols contrôlés, ce qui représente une augmentation de 5,8 % par rapport à l'année 2006. Ce chiffre place la France au premier rang des prestataires européens. En outre, notre pays peut s'enorgueillir de voir l'expansion du trafic aller de pair avec une amélioration notable de la sécurité et de la ponctualité des vols. Nous maintenons un haut niveau de sécurité et de sûreté.

Par ailleurs, l'année passée a été marquée par des avancées notables de notre politique aérienne dans deux directions, qui se recoupent en grande partie : l'intégration du réseau européen et le développement durable.

Notre politique des transports aériens est désormais menée, pour une bonne part, à l'échelle européenne. Une étape importante a été franchie l'année dernière vers la réalisation d'un ciel unique européen. La direction générale de l'aviation civile s'est en effet fortement impliquée dans l'étude de faisabilité d'un premier bloc d'espace aérien regroupant six États, la France, la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse, dans le but de créer, au cœur de l'Europe, un espace où la gestion du trafic aérien serait commune et optimisée. Cette implication s'accompagne d'un renforcement des partenariats avec les prestataires de la navigation italienne et suisse pour le développement d'un nouveau système de traitement des données en vol appelé « Cofflight ».

L'avancement vers ce ciel unique est également passé en 2007 par d'importantes mises à jour en matière de réglementation de la sécurité. Un pas essentiel a été franchi avec la création, en avril 2007, d'une entreprise commune travaillant à la réalisation du projet SESAR, le nouveau système européen de gestion du trafic aérien.

Enfin, le projet d'intégration de l'aviation dans le système européen d'échanges de permis d'émissions de CO₂ suit son cours. Le conseil des ministres « Environnement » est arrivé à un accord politique le 20 décembre 2007.

Les événements majeurs de l'année 2007 découlent en outre des tables rondes du Grenelle de l'environnement. Jean-Louis Borloo, Nathalie Kosciusko-Morizet et Dominique Bussereau ont signé avec les acteurs du transport aérien la première convention récapitulant les engagements pris de part et d'autre. Il y a trois objectifs.

Le premier, c'est la lutte contre les nuisances sonores. Je tiens à souligner qu'avant le Grenelle de l'environnement, dès le 1^{er} janvier 2007, le Gouvernement avait choisi de renforcer ses aides à l'insonorisation des domiciles situés à proximité des aéroports. En outre, le plan d'exposition au bruit de l'aéroport Charles-de-Gaulle a été actualisé.

Le deuxième objectif, c'est la réduction des émissions de CO₂.

Le troisième, c'est la réduction des émissions d'oxyde d'azote.

Voilà donc résumés les principaux événements qu'a connus le secteur aérien en 2007. Je tiens à souligner que la plupart d'entre eux s'inscrivent dans une politique de fond, conçue sur la longue durée. Nous sommes déterminés, lors de la présidence française de l'Union européenne, c'est-à-dire à partir de demain, à poursuivre l'intégration du marché intérieur, le développement du programme SESAR, le déploiement du ciel unique ; nous comptons également œuvrer à la réduction des émissions de CO₂.

Concluons avec les grands chiffres budgétaires de l'exercice 2007.

En ce qui concerne le programme « Transports aériens », 115 millions ont été consommés sur les 122 millions disponibles, après d'importants reports en 2006. C'est une exécution que l'on peut qualifier de satisfaisante.

S'agissant du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », l'année a été marquée par des recettes nettement plus importantes que prévu, soit 39 millions d'euros supplémentaires, et une stabilisation des dépenses. Le résultat budgétaire se révèle toutefois en déficit de 34 millions d'euros en raison de l'application de complexes mécanismes correcteurs des redevances. Dans une période de fort investissement, cela n'est pas inquiétant.

J'ajoute que je tiens à saluer la qualité du travail réalisé, depuis la loi de finances initiale, par le rapporteur spécial. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)*

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

M. Charles de Courson, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai l'honneur de rapporter devant vous l'exécution, au titre de l'année 2007, du budget des transports aériens. Les crédits concernés sont inscrits dans deux programmes de la mission « Transports » : le programme « Météorologie » et le programme « Transports aériens », et, surtout – du fait de l'importance de la masse budgétaire en cause –, dans le budget annexe « Contrôle et exploitations aériens ».

Conformément à l'article 18 de la LOLF, les crédits du programme « Transports aériens » financent les activités dites « régaliennes » de la direction générale de l'aviation civile, tandis que le budget annexe retrace les activités de prestation de services de celle-ci, essentiellement financées par voie de redevances.

Vous trouverez dans mon commentaire écrit, annexé au rapport de notre rapporteur général, l'essentiel des données relatives à l'exécution. Je me contenterai donc d'évoquer six points.

Tout d'abord, la qualité du rapport annuel de performances : les RAP pour 2007 sont seulement les deuxièmes du genre, et on peut donc accepter un certain nombre d'approximations ou d'erreurs, mais force est de constater que peu de progrès ont été accomplis depuis l'exercice précédent. Je souhaite tout particulièrement attirer votre attention, monsieur le ministre, sur la qualité très inégale de la justification au premier euro – la « JPE », comme l'on dit –, qui doit permettre au Parlement d'avoir une vision claire de l'emploi des crédits votés et des éventuels mouvements intervenus en gestion. C'est précisément sur ce point que le bât blesse, en particulier pour le budget annexe. Il conviendrait, pour le prochain exercice, de préciser clairement les motifs et l'emploi des mouvements de crédits, par exemple en les récapitulant à la fin de la JPE par action.

Ensuite, j'ai deux questions relatives aux effectifs. J'attire votre attention là-dessus, mes chers collègues, parce que c'est une affaire qui n'est pas banale.

Première question : le RAP du budget annexe indique que le nombre d'équivalents temps plein travaillé – ETPT –, est supérieur au nombre prévu : 11 354 contre 11 287. Or je rappelle que le plafond d'emplois voté en loi de finances initiale est strictement limitatif.

M. Michel Bouvard. Oui !

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Aussi ai-je été fortement étonné à la lecture de ce chiffre. Le RAP indique, de façon assez lapidaire, voire sibylline, que l'écart résulte de discordances entre systèmes d'informations. J'ai interrogé immédiatement la DGAC à ce sujet. Je vous épargne les détails, mais il semble que l'outil du ministère des finances utilisé pour le décompte de l'exécution inclue dans les ETPT d'autres éléments que ceux pris en compte par l'outil de la DGAC utilisé lors de la prévision. Pouvez-vous me confirmer, monsieur le ministre, qu'il s'agit là d'un problème exclusivement informatique et m'indiquer les mesures envisagées pour harmoniser les systèmes d'information ?

M. Michel Bouvard. Très bonne question !

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. On ne peut tout de même pas avoir des outils qui se contredisent.

Deuxième question : les dépenses de personnel exécutées depuis le vote du programme « Transports aériens » ont été supérieures de près de 70 000 euros à la prévision faite en loi de finances initiale, et ce alors même que le nombre d'ETPT consommés a été inférieur à la prévision : 841 contre 861. Étonné de voir les dépenses de personnel croître alors que le nombre d'emplois diminue, j'ai interrogé la DGAC : elle m'a expliqué que ce dépassement est lié à la sous-estimation du coût réel des personnels « équipement ». Pourriez-vous, monsieur le ministre, m'apporter des précisions sur le coût très sous-estimé de ces personnels ?

En outre, je m'interroge sur la qualité des indicateurs de performances. En effet, un certain nombre d'indicateurs ne sont pas renseignés ou ne le sont que partiellement, faute de données disponibles. Néanmoins, les informations fournies permettent le plus souvent de porter une appréciation sur la performance, même si cette appréciation est plus ou moins fine. Ainsi, l'intérêt à mesurer la performance du programme « Soutien aux prestations de l'aviation civile » est assez limité, la notion même de programme de soutien étant peu compatible avec l'esprit de la LOLF. À l'inverse, les informations sont parfois foisonnantes. Il faudrait par exemple essayer de rationaliser le dispositif de mesure de la performance du programme « Météorologie ». Si je voulais faire de l'humour, je dirais qu'il comporte certains indicateurs du type « polytechnicien qui raffine », pour ne pas dire plus, et qu'il compte un trop grand nombre d'objectifs, d'indicateurs et de sous-indicateurs de performances. Les indicateurs en météorologie visent à évaluer le pourcentage de fiabilité des prévisions. Ce sont des indicateurs excellents et, surtout, ils sont comparatifs par rapport aux autres systèmes d'évaluation existants dans ce domaine.

Au passage, je rappelle que les bons résultats obtenus dans certains domaines ne doivent pas interdire toute réflexion sur la pertinence même de la politique menée. Je pense en particulier au programme « Formation aéronautique », qui finance notamment la formation des pilotes. Leur insertion sur le marché du travail est très bonne, mais peut-être faut-il s'interroger – monsieur le ministre, je vous donne une piste – sur la possibilité de faire participer les compagnies aériennes, en particulier l'une d'elles, principal recruteur, aux dépenses de formation des futurs pilotes. Ne serait-il pas possible de faire financer par les compagnies qui les recrutent la formation des pilotes, qui est tout de même extrêmement coûteuse et à la charge de l'État ?

Quatrième point : la productivité de la DGAC en matière de navigation aérienne. Si je souhaite insister sur ce point, c'est parce que la productivité de cette direction pourrait, je crois, être améliorée. C'est d'ailleurs la thèse des rapports que la Cour des comptes a consacrés à la navigation aérienne. Je rappelle que la DGAC fournit certaines prestations en matière de navigation aérienne, en particulier le contrôle dit « en route » et les services dits « terminaux », au sein et aux abords des aéroports. Ces prestations sont financées par la perception de redevances, essentiellement la redevance de route et la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne. Un indicateur rattaché au programme « Navigation aérienne » mesure l'évolution des taux de ces redevances. Le résultat est conforme à la prévision, mais j'ai déjà eu l'occasion de dire que celle-ci n'est pas assez ambitieuse puisqu'on se limite à contenir l'évolution des taux au niveau de l'inflation. Cela signifie concrètement que le coût pour les compagnies aériennes ne diminue plus depuis une dizaine d'années. Ce n'est pas sans lien avec la sous-estimation récurrente par la DGAC de l'évolution du trafic aérien – je l'avais signalé lors de l'examen de la loi de finances car les prévisions apparaissaient déjà manifestement sous-évaluées. En effet, c'est cette évolution qui fonde celle du niveau des redevances. Sous-estimer la croissance du trafic permet donc de fixer les redevances à un niveau supérieur à ce qui est nécessaire pour financer les services rendus. Ainsi, la DGAC avait retenu une hypothèse de croissance de 3 % pour 2007, alors que le trafic a crû de plus de 5 %. Partagez-vous, monsieur le ministre, ma conviction qu'il est nécessaire d'améliorer ce dispositif ?

J'en viens à l'affectation de la TAC – la taxe de l'aviation civile. Ce sujet n'est pas sans lien avec le précédent puisque la taxe de l'aviation civile est l'une des recettes du budget

annexe. Chaque année, une partie de cette taxe est affectée au budget annexe pour financer les dépenses non couvertes par les redevances. L'esprit de la LOLF voudrait que la part de la TAC affectée au budget annexe aille en diminuant.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Eh oui !

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Or c'est exactement l'inverse qui se passe : en 2007, plus de la moitié de son produit a été affecté au budget annexe. Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2007, la Cour des comptes se montre sévère à l'égard de cette évolution. Pourriez-vous nous indiquer quelle est votre position sur le sujet ? Plus précisément, souhaitez-vous que l'on revienne à une politique plus orthodoxe, c'est-à-dire visant à la réduction progressive de la part de la TAC affectée au budget annexe ?

Ma dernière observation porte sur un problème qui mérite tout de même beaucoup plus que la faible place qui lui est réservée dans le rapport sur l'exécution : il s'agit des dépenses fiscales rattachées au programme « Transports aériens ». L'une est totalement minuscule, mais l'autre est très importante : l'exonération de la TIPP sur le kérosène consommé par les avions. Je vous rappelle son montant : 1,430 milliard, c'est-à-dire à peu près huit fois le montant des crédits budgétaires affectés au programme « Transports aériens ». Cette seule mesure représente près de 2 % des quelque 73 milliards d'euros de dépenses fiscales recensées par la mission d'information de notre commission des finances sur les « niches fiscales », mission à laquelle j'ai eu l'honneur de participer. Nous avons formulé à cette occasion un certain nombre de propositions tendant à améliorer la gouvernance des dépenses fiscales, notamment en les soumettant à la démarche de performance prévue par la LOLF pour les crédits budgétaires.

Je sais bien, pour avoir longuement examiné ce point, que la convention de Chicago donne une base internationale à cette exonération et que les compagnies aériennes se sont mises d'accord avec les différents gouvernements pour accepter la mise sous quotas CO₂ du transport aérien – vous avez évoqué ce point, monsieur le ministre. Toutefois la justification de cette exonération pose un vrai problème et le RAP devrait commenter et expliquer une dépense d'1,4 milliard d'euros, d'autant plus que cette exonération n'est pas entièrement fondée sur la convention de Chicago.

Telles sont, monsieur le ministre, les six brèves questions que je voulais vous poser. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-François Mancel.

M. Jean-François Mancel. Monsieur le ministre, je ne vais pas ajouter des questions à celles, nombreuses, aiguës et pertinentes, que M. de Courson vous a posées, même si je sais que votre connaissance du transport aérien est encyclopédique.

Je souhaite simplement évoquer deux sujets qui, pour le groupe de l'UMP de l'Assemblée nationale, ont contribué de façon importante au succès de la politique du transport aérien en 2007 : l'espace aérien européen et national – même s'il a été victime ce soir d'une faiblesse passagère au détriment de M. Bussereau (*Sourires*) – et la lutte contre les nuisances sonores.

Vous l'avez souligné dans votre discours, monsieur le ministre, la direction générale de l'aviation civile – DGAC – s'est fortement impliquée dans l'étude de faisabilité d'un bloc d'espace aérien regroupant six États, l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse, en vue de créer au cœur de l'Europe un espace permettant d'optimiser la gestion du trafic aérien.

Il s'agit d'une étape fondamentale en faveur de la réalisation du ciel unique européen, puisque cette phase de définition permettra d'aboutir à une mise en œuvre des systèmes de gestion du trafic aérien pour les deux prochaines décennies.

Cette implication s'accompagne par ailleurs d'un renforcement des partenariats avec les prestataires de la navigation aérienne italienne et suisse pour le développement d'un nouveau système de traitement des données de vols appelé « *Coflight* ».

La direction générale de l'aviation civile s'est également engagée en 2007 dans la première étape du programme Galileo à travers le projet ÉGNOS, programme européen de service de navigation aérienne par satellite.

Enfin, s'agissant de l'espace aérien français, plus particulièrement parisien au sens large, il a été décidé en 2007 de lancer un plan d'optimisation de l'espace aérien de la région parisienne, qui prendra la forme d'un projet appelé OPÉRA – Organisme parisien d'en route et d'approche –, ayant pour objectif de regrouper les approches d'Orly et de Roissy avec les secteurs terminaux du centre régional de navigation aérienne Nord. Tel est le premier sujet – et le premier succès – que je souhaitais rappeler.

En ce qui concerne le renforcement des moyens de lutte contre les nuisances sonores – second sujet –, le financement de l'insonorisation, par la taxe sur les nuisances sonores aériennes, a été revalorisé au 1^{er} janvier 2007 et au 1^{er} janvier 2008.

Au 1^{er} janvier 2007, par application de la loi de finances rectificative pour 2006, les taux applicables à Orly et à Toulouse ont été augmentés de 50 %, afin d'adapter les ressources aux besoins spécifiques de ces aéroports très insérés dans le milieu urbain.

De plus, cette loi permet d'affecter le produit de la taxe, dans la limite des deux tiers de son produit annuel, au remboursement des avances consenties par des personnes publiques pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores.

Fin 2007, une nouvelle revalorisation est intervenue, doublant les ressources disponibles à Orly et les triplant à Nantes-Atlantique. Cette augmentation permettra de résorber en deux ans la file d'attente des demandes non satisfaites faute de financement. Par ailleurs, une tranche de soirée a été créée.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, le groupe de l'UMP approuve les réalisations engagées. Je vous invite donc à voter tout à l'heure l'ensemble du projet de loi de règlement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Je vous remercie, monsieur Mancel, de votre soutien.

Monsieur de Courson, je tiens à vous communiquer les éléments de réponse qui m'ont été fournis.

En ce qui concerne la qualité du RAP, vous demandez de compléter la justification dès le premier euro par un détail sur les mouvements de crédits : M. Bussereau et moi-même nous y engageons pour l'année prochaine.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Très bien !

M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Le dépassement du plafond d'emplois a, quant à lui, deux causes principales. Il est, d'une part, la conséquence d'une difficulté d'évaluation initiale des emplois – qui n'est pas propre à ce budget –, en raison de l'utilisation de deux systèmes d'information différents. Le problème sera résolu en 2008 car la DGAC partagera le même système d'information que le ministère du budget,...

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Une vraie révolution culturelle !

M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. ... ce qui permettra de ne donner qu'un seul chiffre : celui du ministère du budget.

D'autre part, le fait que les départs à la retraite aient été moins nombreux que prévu est allé également dans le sens d'un dépassement du plafond d'emplois.

En ce qui concerne les crédits de personnels, l'écart que vous avez indiqué sur le budget annexe s'élève à 70 000 euros : il s'agit donc d'un dépassement minime, qui est dû au surcoût, mal évalué, du personnel d'outre-mer.

Par ailleurs, il me semble qu'on peut nuancer votre constat de la qualité des indicateurs de performance, puisque vingt-six des vingt-sept indicateurs ont été renseignés et que les objectifs du budget annexes ont été presque tous atteints, voire dépassés.

Je tiens également à rappeler qu'Air France et Airbus participent déjà à la formation des pilotes. En effet, si l'École nationale de l'aviation civile forme, sur les finances publiques, des contrôleurs aériens ingénieurs, qui sont des fonctionnaires, et, par voie de concours, des pilotes dans le cadre d'une filière au mérite qui permet à chacun de pouvoir le devenir, en revanche elle demande aux compagnies aériennes de financer la formation de leurs propres pilotes – qu'il s'agisse, je le répète, d'Air France, d'Airbus ou des compagnies de nombreux pays étrangers. Du reste, l'ENAC augmente progressivement la part de ses recettes commerciales.

En ce qui concerne la productivité de la DGAC, la position française est particulièrement satisfaisante puisque le taux de la redevance de route, laquelle représente 80 % de la recette de la navigation aérienne, est le plus bas d'Europe occidentale et que les objectifs du budget annexe baisseront encore en 2008 alors que le trafic augmente, avec un gain de soixante et onze emplois. Des marges subsistent certainement, mais les progrès sont là. Il suffira de les doubler pour l'année prochaine...

Votre question sur l'affectation de la taxe d'aviation civile – TAC – est pertinente : il est souhaitable d'assurer à terme le financement du contrôle aérien par les redevances de route et les redevances de surveillance et de certification. Dans l'immédiat, l'affectation d'une partie de la TAC au budget annexe est nécessaire, notamment pour financer la hausse des investissements de navigation aérienne.

Des progrès ont été effectués dans la présentation des dépenses fiscales – vous les avez vous-même notés et nous en avons déjà beaucoup débattu. La détaxe de TIPP, qui s'élève

à 1,4 milliard d'euros, est fondée, vous l'avez souligné vous-même, sur un accord international, qu'il est difficile de faire évoluer – c'est du moins ce que pense M. Bussereau.

Je vous remercie de nouveau, monsieur Mancel, d'avoir mis en évidence les enjeux du ciel unique européen. Notre administration travaille activement à ce qui constitue un objectif de la présidence française. En ce qui concerne l'insonorisation, grâce aux augmentations décidées l'an dernier, il n'y a plus, me dit-on, de files d'attente de logements à Orly. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)*

Discussion des articles

M. le président. J'appelle maintenant, dans le texte du Gouvernement, les articles du projet de loi.

Articles 1^{er} à 9

M. le président. Les articles 1^{er} à 9 ne font l'objet d'aucun amendement.

Je vais donc les mettre successivement aux voix.

(Les articles 1^{er} à 9, successivement mis aux voix, sont adoptés.)

Après l'article 9

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n^{os} 1 et 2, portant article additionnel après l'article 9.

La parole est à M. le rapporteur général.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Monsieur le ministre, mes chers collègues, alors que nous avons été très nombreux à aborder cet après-midi la question des dépenses fiscales, cet amendement reprend une proposition de la mission d'information sur les niches fiscales, qui a tout récemment présenté son rapport, ainsi qu'une proposition figurant dans la mission sur les niches sociales, dont M. Yves Bur a, lui aussi, tout récemment présenté le rapport.

Cet amendement vise à créer une annexe au projet de loi de finances et une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui récapituleraient l'ensemble des dispositions de dépenses fiscales ou d'exonération sociales qui auraient été prises depuis le 1^{er} janvier.

Cette récapitulation, qui donnerait le détail de l'objet des dépenses fiscales, leur durée d'application et leur coût, nous permettrait d'obtenir une vision complète des dispositifs adoptés dans des textes autres que les lois de finances et de financement, et ce avant de voter l'article 1^{er} du projet de loi de finances qui autorise la perception des impôts pour l'année suivante. Nous espérons que ce dispositif contribuera à une meilleure maîtrise de l'évolution des dépenses fiscales.

Du reste, de telles annexes seraient en tout état de cause nécessaires si jamais la réforme constitutionnelle est adoptée, puisque cette dernière prévoit, à l'initiative des sénateurs, un dispositif visant non seulement à produire une annexe mais également à valider, en loi de finances et loi de financement, toutes les mesures de dépenses fiscales ou d'exonération de cotisations sociales qui auraient pu être prises depuis le début de l'année.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Très bien !

M. Gilles Carrez, rapporteur général. L'amendement, n^o 2, de M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, est identique.

M. le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Si je soutiens ces amendements identiques, il conviendrait toutefois d'aller plus loin car il ne s'agit pas tant de prévoir une énième annexe que d'exiger des administrations des informations sur la performance des dépenses fiscales au regard des objectifs, c'est-à-dire sur les résultats rapportés aux moyens mis en œuvre et à leur coût. C'est en effet ce qui est le plus difficile à obtenir.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Ce sont deux sujets différents.

M. Charles de Courson. Il n'en reste pas moins que tel est le vrai sujet ! L'évaluation ne doit pas faire oublier l'objectif ! Or tels que ces amendements sont rédigés, ils pourraient autoriser la production d'une simple liste sans appréciation des résultats rapportés au coût.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Ce n'est pas exclusif.

M. Charles de Courson. Ce n'est pas exclusif, mais les amendements ne le précisent pas.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les deux amendements identiques ?

M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Favorable.

Je suis d'autant plus favorable à ces amendements que tout ce qui permet, dans le cadre de ces deux niches, de renforcer le contrôle de la dépense fiscale et de la dépense sociale en les canalisant, convient au Gouvernement, qui lutte tous les jours contre une créativité qui est, en la matière, très importante.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Trop importante !

M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Du reste, je le sais, les plus convaincus sont présents ce soir.

Pas plus la dépense sociale que la dépense fiscale ne sont des solutions, en tout cas complètes. Toutefois, nous sommes au mois de juin et il me semble un peu tard pour produire un document complet pour le projet de loi de finances pour 2009. Nous l'affinerons au fil du temps.

Monsieur de Courson, vous le savez, nous souhaitons que les niches aient aussi une durée déterminée. Cette idée résultait d'un amendement déposé par MM. Marini et Lambert dans le cadre du projet de modernisation des institutions de la V^e République. Le Sénat ne l'a pas retenu, considérant que cette mesure n'avait pas sa place dans le texte constitutionnel.

Cette idée sera de toute façon reprise ici par le Gouvernement ou par les députés. Ce qui compte est de pouvoir l'inscrire au moment de l'examen de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale. Évidemment, par principe, qui dit durée déterminée, dit évaluation. Ainsi, à la fin de la durée de la niche, une évaluation doit permettre au Parlement et au Gouvernement de prendre une initiative ou de laisser les choses en l'état. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Nouveau Centre.)*

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n^{os} 1 et 2.

(Ces amendements sont adoptés.)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

2

CLÔTURE DE LA SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

M. le président. Nous sommes donc arrivés au terme de la session ordinaire.

Je rappelle qu'au cours de la deuxième séance du mardi 24 juin, il a été donné connaissance à l'Assemblée du décret de M. le Président de la République portant convocation du Parlement en session extraordinaire pour le 1^{er} juillet.

Conformément à l'ordre des travaux établi en Conférence des présidents du 24 juin, la prochaine séance aura lieu demain à quinze heures trente, avec l'ordre du jour suivant :

Ouverture de la session extraordinaire ;

Projets de loi relatifs aux archives ;

Projet de loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

En application de l'article 28 de la Constitution, je constate la clôture de la session ordinaire.

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt-trois heures quarante-cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE AZÉMA

COMPTES RENDUS DE COMMISSIONS ÉLARGIES

Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007

Commission des finances, de l'économie générale et du plan

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Jeudi 12 juin 2008

(En application de l'article 117 du règlement)

Sécurité

PRÉSIDENTE DE M. DIDIER MIGAUD ET DE M. JEAN-LUC WARSMANN

(La séance de la commission élargie est ouverte à neuf heures.)

M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Madame le ministre, M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois, et moi-même, au nom de la commission des finances, avons le plaisir de vous accueillir au sein de cette commission élargie qui portera, pour la première fois, sur la réalisation, en 2007, des objectifs assignés à la politique de sécurité. Ce débat aura donc un caractère quelque peu expérimental.

La conférence des présidents a en effet souhaité porter une plus grande attention à l'exécution des différentes missions budgétaires et consacrer plus de temps au contrôle et à l'évaluation : le projet de loi de règlement est une bonne occasion de le faire.

La procédure de la commission élargie a pour objet de favoriser un débat dynamique entre les ministres et les parlementaires grâce à des questions toniques et des réponses directes et précises. Le rapporteur spécial de la commission des finances, M. Michel Diefenbacher, a préparé une note de présentation qui résume ses principales appréciations de la gestion de la mission « Sécurité ». Notre discussion pourra donc s'engager sans discours préliminaire. Il ne s'agit pas du reste de disséquer des tableaux de chiffres, mais d'apprécier dans quelle mesure la performance a été, en 2007, au rendez-vous des objectifs annoncés par le Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances initiale.

Afin de ne pas perdre de temps, je cède aussitôt la parole à M. le président de la commission des lois, avant de la donner à M. Michel Diefenbacher, rapporteur spécial de la commission des finances, et à M. Guy Geoffroy, rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Je tiens simplement à saluer également l'initiative de ce matin, qui est conforme à l'orientation générale visant à renforcer le travail de contrôle du Parlement.

M. Michel Diefenbacher, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan pour la mission « Sécurité ». Je tiens tout d'abord à me féliciter de la gestion de la mission Sécurité pour 2007, qui ne fait pas apparaître d'écarts significatifs avec les inscriptions budgétaires – c'est un point qui mérite d'être souligné. Nous devons toutefois réfléchir à la façon d'améliorer encore les conditions d'utilisation des ressources consacrées à la mission Sécurité.

Ma première question portera sur l'exécution de la LOPSI 1 – loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure – qui arrive à son terme. Chacun le reconnaîtra, elle a permis d'engager des moyens supplémentaires importants et d'améliorer les résultats obtenus par les services de police et de gendarmerie, notamment en termes de diminution de la délinquance et d'augmentation des taux d'élucidation. Vous serait-il possible de préciser ceux des grands objectifs fixés par la LOPSI qui vous paraissent avoir été le mieux remplis ? De même, qu'en est-il des résultats de la loi d'orientation et de programmation en matière de développement de la police scientifique et technique ? Les opérations, toujours douloureuses, de redéploiement

de la police et de la gendarmerie se sont-elles traduites par une meilleure utilisation des effectifs et par une amélioration des résultats ? Les départements qui ont été l'objet de ces redéploiements ont-ils connu, notamment en matière de régression de la délinquance, des résultats meilleurs que les autres ? Quels enseignements généraux peut-on tirer de la mutualisation des moyens de la police et de la gendarmerie, qui était l'un des grands objectifs de la LOPSI 1 ?

J'ai par ailleurs souligné, dans mon rapport sur la loi de finances initiale pour 2008, le problème récurrent, pour les services de police et de gendarmerie, de la garde statique. Nous sommes tous conscients du caractère inévitable d'un grand nombre de ces gardes, directement liées à la mission de souveraineté de l'État. Pour autant, on ne peut s'interdire de penser que le fait que 2 000 militaires soient occupés de façon permanente à ces activités, représente une charge trop lourde pour la gendarmerie. Peut-on limiter ce nombre, grâce notamment aux possibilités offertes par la vidéosurveillance ou par l'externalisation ? Des expérimentations ont-elles eu lieu en la matière en 2007 ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Je tiens tout d'abord à me réjouir à mon tour de cette « première ». En effet, l'examen détaillé, auquel vous souhaitez procéder, de la mise en œuvre des lois de finances est aussi utile au ministre qu'au Parlement. Il est bon qu'à l'occasion d'un débat contradictoire, nous puissions faire le point sur le sujet.

Le bilan de 2007 est favorable tant en matière de réduction de la délinquance que d'exécution de la LOPSI 1.

La délinquance a connu une régression sensible, puisque le recul est de 3,66 % pour la délinquance générale et de 7,29 % pour la délinquance de proximité. Ces pourcentages peuvent sembler abstraits : ils signifient concrètement – et c'est cela qui intéresse nos concitoyens – 128 000 victimes de moins, notamment de vols à la tire avec violence, de vols de véhicules ou d'autres types de cambriolages.

De plus, la tendance favorable n'a fait que s'accroître au fil des mois. Il suffit pour s'en rendre compte de comparer les résultats des deux semestres de 2007 : la délinquance générale a reculé de 2,5 % au premier semestre et de 4,8 % au second tandis que la délinquance de voie publique a baissé de 5,15 % au premier semestre et de 9,5 % au second. Ces bonnes performances ont perduré au début de 2008, puisque le bilan de juin 2007 à juin 2008 est encore meilleur : la délinquance générale recule au cours de cette période de 3,28 %, celle de proximité de 8,6 % et les violences aux personnes de 1,06 %. Parallèlement, le taux d'élucidation, qui permet, à la fois, de rendre compte de l'efficacité des services de police et de gendarmerie et de rendre une première justice aux victimes, avant même que l'institution judiciaire ne se soit prononcée – il est important pour la victime de savoir que celui qui lui a causé un dommage a été interpellé –, a également progressé : il a atteint 36,11 % en 2007, soit une amélioration de deux points, et il est passé à 37,17 % lors des douze derniers mois, contre 22 % en 2001. L'écart est donc considérable. Il faut y insister parce qu'il s'agit non seulement d'une première justice rendue aux victimes, mais également d'un important facteur de dissuasion pour les délinquants potentiels.

Ce sont toutefois, vous l'avez noté monsieur le rapporteur spécial, les résultats obtenus dans la lutte contre les violences aux personnes qui sont les plus importants. Ils représentent en effet un autre sujet de satisfaction puisque, en 2007, pour la première fois depuis douze ans, ces violences ont

diminué de 0,21 %, soit 900 victimes de moins, notamment de violences dites crapuleuses – vols avec violence ou vols avec armes – qui elles-mêmes ont reculé de 11 %.

La présence dissuasive des forces de l'ordre, l'accroissement du nombre des interpellations et l'amélioration de l'efficacité des enquêtes ont, de toute évidence, fortement contribué à un tel résultat.

Le véritable intérêt des chiffres est de montrer l'évolution des actes de délinquance : certains secteurs de la délinquance peuvent être en baisse et d'autres en hausse. À cet égard, je m'inquiète de la persistance des violences non crapuleuses et de celles associées au sport.

Les violences non crapuleuses, c'est-à-dire, pour l'essentiel, celles commises au sein de la famille ou, plus largement, de la sphère privée, sont en augmentation de 6,1 %, les violences sexuelles augmentant pour leur part de 1,7 %. Pourquoi ? Les fiches qui m'arrivent chaque jour sur le sujet m'inclinent à voir dans l'alcool un facteur important. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé à l'Observatoire national de la délinquance – OND – d'établir un rapport sur la corrélation entre la consommation d'alcool et ce type de violences.

S'agissant des violences – au caractère, il est vrai, cyclique – associées au sport, notamment au football, dont nous avons encore eu des exemples récents, j'ai pris, vous le savez, des mesures très fortes, tout en réunissant les présidents de la Ligue, de la Fédération et des principaux clubs en vue de mener une action commune. Par ailleurs, la LOPPSI 2 – loi d'orientation et de programme pour la performance de la sécurité intérieure –, que le Parlement examinera à l'automne, prévoira un renforcement des sanctions et des mesures administratives de prévention afin de lutter efficacement contre ce phénomène.

Quant à la police scientifique et technique, elle est, vous le savez également, une de mes priorités : la LOPPSI 2 la renforcera considérablement. Aujourd'hui, le fichier national automatisé des empreintes génétiques – FNAEG – initialement cantonné à la seule délinquance sexuelle, couvre la majeure partie des crimes et délits. Il contenait, fin 2002, 2 500 traces : il en compte 800 000 aujourd'hui. Cette augmentation est d'autant plus significative que ce fichier, tous les mois, permet d'élucider quelque 600 affaires et enregistre 36 000 nouveaux profils. Cela dit, il doit être modernisé. À cette fin, il vous sera proposé de lui octroyer 10 millions d'euros de crédits lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009.

Le fichier automatisé des empreintes digitales est utilisé, quant à lui, depuis 1995 et, à ce jour, 2,9 millions d'individus y sont inscrits. Les moyens de transmission représentent une part importante de son efficacité puisque, à l'heure où je vous parle, 303 bornes sont raccordées au site central, ce qui garantit la rapidité de la transmission des indications et leur préservation automatique. Toutefois, la technique est aujourd'hui obsolète. Il nous faut prendre en compte des normes internationales et intégrer les empreintes palmaires pour une meilleure sécurité. Une version plus performante, permettant l'interconnexion avec, notamment, les autres polices européennes, devra être mise en œuvre avant la fin de l'année 2008 pour un coût s'élevant à 40 millions d'euros. La LOPPSI 2 sera l'occasion d'approfondir encore notre politique dans ce domaine.

La vidéo-protection, qui est un outil à la marge de la police scientifique et technique, est un élément important de dissuasion, si j'en crois les témoignages de maires qui constatent, dans leur ville une baisse extrêmement sensible

de la délinquance là où ils l'ont installée. Nous avons toutefois un grand retard en la matière : afin de le combler, j'ai lancé à l'automne 2007 un plan d'équipement en vidéo-protection avec pour objectif le triplement en deux ans du nombre de caméras sur la voie publique, ce qui nous laissera d'ailleurs encore très loin du taux atteint par certains pays européens.

J'ajoute que le ministère de l'intérieur assumera intégralement le financement du renvoi des images collectées par les municipalités vers les commissariats de police et les casernes de gendarmerie, ce qui est un point important, car ce renvoi peut permettre à la police nationale ou à la gendarmerie d'intervenir immédiatement sur des actes de délinquance, les images pouvant également se révéler une aide précieuse dans l'élucidation d'autres actes. Le nombre de raccordements a déjà quadruplé depuis l'automne, et plus de 220 raccordements seront effectués avant la fin de l'année 2008. Nous avons donc beaucoup avancé en la matière.

Les redéploiements se sont, quant à eux, effectués dans de bonnes conditions, en dépit des craintes qu'ils ont pu susciter ici où là – il convient de le reconnaître – dans la police et la gendarmerie. Le système actuel est bon. Il n'est donc pas question de procéder à un nouveau mouvement de cette ampleur. Toutefois, comme j'ai déjà eu l'occasion de le souligner, dans la mesure où la démographie française évolue, il conviendra naturellement de procéder à de nouveaux ajustements.

En ce qui concerne les gardes statiques, qui constituent un vrai problème, je souhaite pouvoir utiliser au mieux de leur fonction, c'est-à-dire dans leur cœur de métier, les policiers et les gendarmes.

La gendarmerie paie un lourd tribut aux gardes statiques puisque celles-ci mobilisent plus de 2 000 emplois équivalent temps plein contre 2 300 – il convient tout de même de le souligner – dans la police, pour la garde, en particulier, des palais nationaux, des principaux ministères et des emprises diplomatiques les plus menacées, c'est-à-dire celles des États-Unis, d'Israël ou du Royaume-Uni.

J'ai demandé une révision du dispositif de façon justement à recentrer, dans toute la mesure du possible, ces gendarmes et ces policiers sur leur cœur de métier. Nous avons d'ores et déjà prévu de réexaminer l'emploi de 650 ETP, et nous réexaminons les dispositifs de sécurité des palais nationaux en recourant notamment à la vidéo-protection, après avoir demandé un audit au GIGN.

J'ai également demandé à M. Hervé Morin, ministre de la défense, de réfléchir aux possibilités de réduction des effectifs de gendarmerie affectés aux gardes statiques, fût-ce en recourant à des entreprises privées. Un audit a été lancé sur le sujet. Comme vous pouvez le constater, nous n'excluons rien en la matière.

Enfin, Mme Rachida Dati et moi-même procédons à la révision du dispositif du palais de justice de Paris, avec un gain escompté de 100 personnes sur les 540 qu'il mobilise, ce qui est un chiffre significatif, compte tenu du besoin d'assurer une présence minimale en ce lieu en raison de sa nature particulière.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Madame le ministre, évoquez-vous également avec Mme la garde des sceaux la question des transfèrements ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Tout à fait.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Au-delà du problème des gardes statiques, en effet, les transfèrements mobilisent, dans certains départements, un très grand nombre de gendarmes. Est-ce bien utile ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. C'est un problème dont je m'étais occupée en tant que ministre de la défense. Nous avions alors réussi, en réorganisant le dispositif, à réduire le nombre de gendarmes mobilisés par les transfèrements – nous avons notamment concentré ceux qui se déroulent la même journée. Les techniques de la vidéotransmission et une révision générale de toutes les missions indues devraient nous permettre d'aller encore plus loin. Cela implique des aménagements, notamment dans les prisons, mais il existe une volonté conjointe d'agir en la matière.

Le gain escompté s'élèverait à quelque 500 ETP, soit une réduction, pour la gendarmerie, de l'ordre de 25 % du poids de la mission des gardes statiques.

M. Michel Diefenbacher, rapporteur spécial. Vous avez commencé à lever le voile sur la LOPPSI 2 : pouvez-vous nous en dire davantage, sans déflorer pour autant le sujet, notamment en ce qui concerne les effectifs ?

Voilà cinq ans, la mise à niveau des effectifs de la police et de la gendarmerie répondait à un fort besoin : elle a été en grande partie réalisée. La LOPPSI 2 s'ouvre dans un contexte un peu différent, celui de la limitation des effectifs de la fonction publique, avec le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Entrevoit-on déjà les conditions dans lesquelles cette nouvelle gestion des effectifs s'appliquera aux services de police et de gendarmerie ? De nouvelles mutualisations ou de nouveaux procédés d'intervention sont-ils envisagés ?

Lors de la préparation de la loi de finances initiale un sujet avait été évoqué dont je n'ai plus entendu parler depuis : il s'agissait de la possibilité de réorganiser les moyens d'intervention en matière d'ordre public avec la création de compagnies de sécurisation zonales, qui devaient présenter une avancée significative du double point de vue opérationnel et de la bonne utilisation des moyens. Ce projet a-t-il été abandonné ou est-il au contraire l'un des éléments de la prochaine LOPPSI 2 ?

M. Guy Geoffroy, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la mission « Sécurité ». Je tiens à revenir sur certains des chiffres que vous avez évoqués, qui sont toujours bons à rappeler en matière de prévision et de réalisation.

Le premier concerne les violences aux personnes qui, pour la première fois depuis douze ans, ont reculé en zone police, mais non en zone gendarmerie. Dispose-t-on d'éléments d'analyse qui nous permettraient de comprendre cette différence ? Si nous sommes parvenus à cette baisse en zone police, c'est qu'un travail d'analyse en profondeur de ce type de délinquance, en vue de la prévenir ou de la combattre, a produit ses effets. Or la gendarmerie a engagé la même réflexion : a-t-on des raisons plus ou moins objectives d'expliquer cette différence entre les deux zones ?

Par ailleurs, en ce qui concerne la situation de la gendarmerie au regard de la LOSPI 1, vous aviez affirmé, lors de la présentation du budget de la gendarmerie pour 2007, que la réalisation de la programmation souffrait d'un retard accumulé équivalent à près d'une année et qu'un effort était à cet égard prévu. Or si ce budget connaît un très bon taux d'utilisation des crédits de paiement, en revanche, en ce

qui concerne les autorisations d'engagement, le pourcentage n'est plus que de 54 % par rapport aux prévisions. Le report des autorisations d'engagement aurait-il été rendu nécessaire par une accumulation de délais ne permettant pas de tout récupérer en une année – il serait dans ce cas tout à fait compréhensible – ou certains projets auraient-ils été abandonnés ? Quelles conséquences devons-nous tirer, selon la réponse qui nous sera apportée en matière de capacités opérationnelles de la gendarmerie ?

De plus, l'action « Ordre public et protection de la souveraineté » a fait l'objet, dans les prévisions de dépenses, d'une sous-estimation dans le rapport annuel de performances puisque la dépense exécutée est supérieure de 10 % à la dépense prévue, ce qui n'est pas négligeable. A quoi cette différence, qui atteint 100 millions d'euros, est-elle due ? Devons-nous y voir, par exemple, une éventuelle baisse de la contribution des CRS à des missions de sécurité publique ?

Ma dernière question prolonge celle de M. Diefenbacher sur la LOPSI : il n'est pas inutile de rappeler que celle-ci a permis la création nette de 12 000 emplois, ce qui n'est pas rien. Ainsi, à la fin de l'exercice 2007, l'équivalent temps plein est de 148 410 emplois dans la police nationale et de 100 410 dans la gendarmerie. Compte tenu du contexte évoqué brièvement par M. le rapporteur spécial, la prochaine LOPPSI stabilisera-t-elle ou modifiera-t-elle la répartition des forces ? L'objectif de la LOPPSI 2 sera-t-il d'accroître l'efficacité et la performance des forces de sécurité intérieure, comme vous l'avez déjà annoncé depuis plusieurs mois ? Où en seront, enfin, les programmations d'effectifs ?

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Madame le ministre, pouvez-vous également faire le point du paiement des heures supplémentaires – dossier sensible entre tous ? Je souhaiterais également obtenir des précisions quant à la durée moyenne du travail des policiers et des gendarmes.

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Par souci de cohérence, je répondrai à la question relative aux chiffres de la violence passée, avant d'évoquer la LOPPSI 2.

En ce qui concerne les violences faites aux personnes en zone gendarmerie les chiffres, c'est vrai, sont moins bons qu'en zone police. La situation s'est même dégradée encore à la fin de l'année 2007 et au début de l'année 2008 – je ne suis pas là pour travestir la réalité.

Si les chiffres de la délinquance sont moins bons en zone gendarmerie, la raison en est double.

La première tient aux escroqueries sur Internet et à la carte bancaire. Nous avons démantelé plusieurs réseaux, mais – je le dis aux élus locaux que vous êtes par ailleurs – il serait bon de réfléchir au moyen de mettre en garde les personnes contre ce phénomène. Les réseaux impliqués, notamment issus de l'Europe de l'Est, ciblent en effet les zones gendarmerie avec l'idée, peut-être, que l'on est moins méfiant en zone rurale.

La seconde raison a trait aux violences faites aux personnes, notamment au sein de la famille – l'alcool, que j'ai déjà évoqué, n'est pas le seul facteur : il y a aussi les violences incestueuses. Mon sentiment est que ces pratiques existaient par le passé, mais n'étaient pas dénoncées. Le fait que l'on aborde davantage le problème aujourd'hui, a libéré la parole. Ce phénomène a commencé en zone urbaine, où désormais les chiffres baissent, avant d'atteindre les zones rurales, où la gendarmerie enregistre aujourd'hui un plus

grand nombre de plaintes dans ce domaine, d'autant que les efforts qu'elle a fournis en matière d'accueil des victimes, notamment des enfants, ont eu un effet incitatif supplémentaire. Je surveillerai de très près l'évolution de la situation dans les mois et les années à venir afin d'évaluer l'efficacité des dispositifs, mais l'explication que j'ai fournie me paraît évidente.

Monsieur Geoffroy, vous m'avez également interrogée sur la réalisation de la LOPSI en ce qui concerne la gendarmerie. Je tiens tout d'abord à rappeler que je n'ai pas obtenu l'annualisation que j'avais demandée dans le cadre de la LOPSI 1, certaine que cette annualisation aurait permis au Parlement, comme au ministre, de suivre avec une plus grande précision la réalisation des objectifs fixés. Son absence peut expliquer un retard de réalisation, qui est de l'ordre de six mois plutôt que d'une année. Nous le rattrapons aujourd'hui.

Quant au décalage que vous avez signalé entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, il répond tout simplement à un souci de vérité : en l'absence de crédits de paiement, il n'est pas raisonnable d'ouvrir des autorisations d'engagement. La différence est venue, en particulier, du report de 2007 sur 2008 de deux importantes opérations immobilières concernant, la première, le siège de la DGGN à Issy-les-Moulineaux et, la seconde, la caserne de Lyon-Sathonay.

Vous avez également évoqué l'action 01 : « Ordre public et protection de la souveraineté » : il faut bien voir que les estimations faites en début d'année doivent le plus souvent être ajustées. La Coupe du monde de rugby a joué un rôle important en la matière puisque le maintien de l'ordre à cette occasion a représenté 6 559 jours fonctionnaires pour la direction centrale de la sécurité publique, 9 766 pour la préfecture de police et 14 280 pour les CRS. Du reste, cela n'a pas été en pure perte puisque cet événement sportif s'est déroulé dans une excellente ambiance – il est vrai qu'il s'agissait de rugby... (*Sourires.*)

S'agissant du paiement des heures supplémentaires, la tension entre les officiers de police et l'administration du ministère était forte car, dans le cadre du protocole de 2004, celle-ci avait prévu d'appliquer un abattement sur le nombre des heures supplémentaires. C'est pourquoi, souhaitant apurer tout le passif dans des conditions de totale transparence et d'honnêteté vis-à-vis des fonctionnaires qui avaient effectué ces heures, j'ai refusé tout abattement et nous avons pu signer un protocole additif au protocole de 2004 après de nombreux échanges avec les syndicats du personnel. Une première tranche d'heures supplémentaires a été mise en paiement à l'automne sur le principe du volontariat – les fonctionnaires ayant eu le choix entre le paiement ou la récupération des heures supplémentaires. La moitié des officiers de police a choisi le paiement, ce qui est une indication sur la motivation des personnels concernés à l'égard de leur métier.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Quelle est la durée moyenne de travail des policiers et des gendarmes ? Vous avez évoqué la question des officiers. Qu'en est-il des agents ? Font-ils des heures supplémentaires et les récupèrent-ils ? Existe-t-il une statistique en la matière ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Il n'en existe pas.

J'ai toutefois le sentiment que les agents préféreront demander le paiement de leurs heures supplémentaires, mais c'est une simple intuition.

La LOPSI 1 avait pour objectif d'augmenter les effectifs, qui sont aujourd'hui en nombre suffisant. Aussi les priorités de la LOPPSI 2, telles que je les conçois, seront-elles au nombre de trois : anticiper les évolutions de la délinquance, car un ministère moderne n'agit pas le nez dans le guidon ; augmenter les moyens de la police scientifique et technique ; disposer d'un éventail de moyens correspondant aux différents cas de figure sur le terrain.

Augmenter les moyens de la police scientifique et technique est indispensable car, ainsi que je l'ai montré, cela permet d'obtenir de bien meilleurs résultats. Je veux développer ce domaine en faisant de la police scientifique et technique de masse. Aujourd'hui, nous l'utilisons essentiellement pour les crimes ainsi que pour les délits les plus graves : je souhaite utiliser ces techniques même pour les petits vols ou les vols de voiture, puisque les taux d'élucidation augmentent considérablement, ce qui aura un effet de dissuasion et entraînera une baisse globale de la délinquance.

J'ai évoqué le développement et la modernisation du fichier national automatisé des empreintes génétiques et du fichier automatisé des empreintes digitales. Je souhaite également donner aux laboratoires de police scientifique d'Île-de-France le cadre immobilier dont ils ont besoin. Aujourd'hui, tous ces services sont éparpillés dans des locaux souvent indignes. J'ai donc décidé dès mon arrivée de reloger sur un site unique à la fois le laboratoire de police scientifique de Paris, le laboratoire central de la préfecture de police et le centre des technologies de la sécurité intérieure, et je souhaite dans le même temps, procéder au transfert de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale à Pontoise. Tous les services de police scientifique de Paris seraient donc regroupés dans la région parisienne, probablement à Ivry-sur-Seine – les discussions sont en cours –, et c'est également dans la région parisienne que serait installé l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale. Ce sont des projets importants, puisque le coût total s'élève à 240 millions d'euros, dont 110 millions pour la police nationale et 114 millions pour la gendarmerie nationale.

Étendre l'utilisation de la police scientifique à tout le champ de la délinquance implique d'avoir davantage de personnel formé en la matière : j'ai prévu 1 100 policiers opérateurs en criminalistique et 1 500 policiers polyvalents supplémentaires, capables d'effectuer les investigations techniques, ce qui portera leur nombre total à 8 000 en 2010. Dans la gendarmerie, 1 800 nouveaux techniciens en identification criminelle de proximité seront également mis en place. Telles seront du moins les propositions de la LOPPSI 2.

Parallèlement, je pense développer un système de préplainte en ligne afin de permettre à un internaute qui a été victime d'un délit de faire une prédéclaration sur un portail unique de la police et de la gendarmerie avant d'être convoqué dans les meilleures conditions avec le moins de perte de temps et le plus de discrétion possibles pour déposer sa plainte. J'ai retenu deux départements pilotes pour une expérimentation d'une durée de six mois – l'un en région parisienne et l'autre en province – : les Yvelines et la Charente-Maritime. Ce projet a reçu un avis favorable de la CNIL et sera prochainement soumis pour avis au Conseil d'État.

Je veux également lutter de façon plus efficace contre la cybercriminalité, qui est en pleine croissance. C'est pourquoi j'ai l'intention de doubler le nombre de cyberenquêteurs, formés spécifiquement, avec la création, au sein de l'Office

central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication, d'un groupe consacré aux escroqueries sur Internet, afin de répondre à leur développement, notamment en zone gendarmerie. Le signalement des sites illicites sera encore amélioré par rapport à ce que j'ai pu dire hier dans ma réponse à une question d'actualité.

En ce qui concerne la troisième priorité de la prochaine LOPPSI – disposer d'un éventail total des moyens permettant de lutter contre les différentes situations de crise possibles –, s'il n'est absolument pas question de remettre en cause l'actuel maillage police-gendarmerie du territoire, j'ai décidé de créer des unités territoriales de quartier, qui auront pour objectif de répondre aux besoins spécifiques de certains quartiers difficiles, grâce à un travail d'enquête et, éventuellement, d'intervention. J'ai créé les trois premières unités territoriales de quartier en Seine-Saint-Denis au mois d'avril, après les avoir annoncées fin janvier. D'autres le seront avant la fin de l'année à Marseille, où je me rendrai prochainement, et à Toulouse. Une centaine d'unités territoriales sont prévues à terme.

Nous tenons également à pouvoir répondre à des montées localisées de la violence, comme il s'en produit parfois dans les quartiers : c'est à cette situation que répondra la création des compagnies de sécurisation, unités polyvalentes d'une centaine d'hommes spécialement formés. Elles auront pour mission, outre la prévention, de lutter contre les violences urbaines limitées, en appui des unités locales en investigation judiciaire. Il s'agit d'assurer la sécurité dans une logique d'agglomération. Situées dans des villes considérées comme particulièrement sensibles, elles pourront intervenir dans une autre ville du département, voire, très exceptionnellement, en cas de besoin, à l'extérieur du département, notamment aux frontières de celui-ci. En cas de violence généralisée, il sera toujours fait appel aux compagnies de CRS ou aux gardes mobiles. Il s'agira, pour la première fois, d'un dispositif complet, l'éventail allant du maillage territorial à la couverture de situations particulières.

Le coût de la première compagnie de sécurisation sera de 1,4 million d'euros mais, au fur et à mesure de la mise en place des modules, le montant devrait baisser pour atteindre 1 million d'euros. Il est prévu de créer à terme vingt-trois compagnies.

M. Michel Diefenbacher, rapporteur spécial. Il s'agit donc de compagnies départementales et non plus zonales, comme cela avait été initialement prévu.

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Effectivement basées dans une ville d'un département, ce qui leur permettra d'acquérir une connaissance de proximité, elles pourront être appelées en cas de besoin dans une autre ville du département, voire, exceptionnellement, en dehors.

M. Christian Vanneste. Vous me permettrez de prendre le problème par le petit bout de la lorgnette, c'est-à-dire en me fondant sur l'expérience que le parlementaire a de sa circonscription.

Je me rappelle avoir voté, en 2002, dans le cadre de la première LOPSI, la création de 6 500 nouveaux policiers et de 7 000 nouveaux gendarmes, soit la création de 13 500 postes, ce qui fait d'ailleurs plus que les 12 000 évoqués par M. Geoffroy : 1 500 postes ont disparus, ce qui explique peut-être que pas un seul n'ait été créé dans la circonscription de police qui correspond à ma circonscription électorale. Nous avons même perdu des policiers – sans même parler des agents de sécurité. Si je fais l'addition de tous les

postes perdus, j'arrive à quatre-vingt, ce qui est considérable sur un effectif de 400. On comprend ainsi que le journal *Le Figaro* ait pu attribuer dans son classement, peut-être discutable, une place épouvantable à ma circonscription. Certes, j'ai lu que la mise en application des 35 heures au 1^{er} janvier 2003 avait supprimé 10 % des horaires, mais non des effectifs ! Où sont donc passés les postes que nous avons créés en 2002 ? Tous, en Seine-Saint-Denis ? J'ai un doute. Pourrais-je avoir des explications ?

Vous avez également évoqué la vidéosurveillance, en insistant sur le fait que nous sommes et demeurerons en retard en la matière. Encore faut-il connaître l'importance de ce retard. En Grande-Bretagne, les caméras se comptent par millions – elles sont 4 millions –, en France par dizaines de milliers. Le retard est donc gigantesque ! Le rattrapage mis en œuvre n'est-il donc pas totalement insuffisant ? Ne faudrait-il pas un plan exceptionnel d'urgence afin de l'accélérer ?

Certaines synergies existent déjà entre des collectivités territoriales, notamment dans les Alpes-Maritimes ou le Var où, systématiquement, l'équipement d'une ville est subventionné à hauteur de 50 % par le département, ce qui me paraît une excellente chose. L'État devrait également intervenir de cette façon, en incitant à la création de réseaux de vidéosurveillance, d'autant qu'il y a toujours un avantage à rattraper son retard dans un domaine technique, car l'on profite alors de nouveaux appareils beaucoup plus performants que les anciens.

Abordant encore par le petit bout de la lorgnette la question des matériels, je me rappelle avoir évoqué avec beaucoup de tristesse, me trouvant dans le bureau de l'un de vos prédécesseurs, les voitures de la BAC – Brigade anticriminalité – qui témoignent des moyens que les policiers qui sont le plus sur le terrain ont à leur disposition pour lutter contre les gangsters. Or, disais-je au ministre, chez moi, la BAC dispose de deux Mondeo – aujourd'hui de deux Laguna – qui ont entre 140 000 et 160 000 kilomètres et qui doivent concurrencer des Audi, des BMW ou des Mercedes. L'idée, à l'époque, était de saisir les voitures des gros délinquants et de les remettre à la police pour résoudre ses problèmes de véhicules. Je n'ai jamais vu la moindre réalisation de cette idée originale.

En ce qui concerne la coordination des moyens de la police et de la gendarmerie, les difficultés de transmission entre l'une et l'autre en raison de l'utilisation de réseaux de communication différents et codés différemment me semblent se régler. On sait cependant que l'une des défaillances de la chaîne judiciaire observées dans l'affaire Fourniret tenait à l'absence de connexion entre le STIX et le JUDEX. Où en est aujourd'hui la synergie technique entre la police et la gendarmerie ?

Je souhaite également aborder des questions relatives aux différents domaines de la délinquance. J'observe en effet, sans vouloir faire de l'humour déplacé, que l'une des formes de délinquance qui progresse le plus – vous l'avez évoquée à propos des compagnies de sécurisation qui sont une excellente idée – s'exerce non plus dans les halls d'immeubles, la loi pour la sécurité intérieure ayant eu pour objectif d'y interdire les rassemblements, mais dans des « halls d'immeuble à ciel ouvert » – parkings, entrée de garages, pied des immeubles. Il s'agit toujours de réunions qui, de vespérales, deviennent nocturnes et sont généralement très arrosées – ce qui rejoint ce que vous disiez sur l'alcool –, perturbent le voisinage et finissent par des agressions et – forme de délinquance qui s'est développée ces dernières années et sur laquelle je souhaiterais que vous donniez des

précisions – l'incendie de véhicules. Lorsque des voisins se plaignent du bruit, la répression ne vient pas de la police vis-à-vis des délinquants, mais des délinquants vis-à-vis des citoyens avec l'incendie des voitures de ces derniers.

De plus, ces rassemblements sont souvent liés à un phénomène qui, auparavant, était considéré comme à la base de la délinquance urbaine : la toxicomanie. On l'évoque assez peu parce qu'il s'agit d'une forme de délinquance grise : lorsqu'un individu fume ou *deale*, on ne va pas au commissariat pour porter plainte contre lui. Or, dans la circonscription où je suis élu, la toxicomanie, loin d'avoir diminué, a progressé de façon prodigieuse. Il y en a partout, notamment à l'entrée des collèges !

Vous avez évoqué à juste titre le développement de la cybercriminalité, qui prendra une ampleur considérable. Monsieur le président de la commission des lois, il faudra que nous réfléchissions au rapport entre protection de l'ordre public et exercice des libertés dans le domaine privé. L'ordinateur, en effet, a ceci de particulier qu'il apporte le monde entier chez vous : dès lors, où commence le domaine public et où finit le domaine privé ? Cette question se pose dans des domaines aussi graves que celui de la pédophilie, que combat Mme le ministre, ou celui du piratage des œuvres, auquel je m'intéresse particulièrement.

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Vous m'avez demandé où étaient passés les policiers. Ils sont passés là où étaient les plus forts déficits ou la plus forte délinquance, ce qui a abouti aux résultats que je vous ai donnés. Cela ne signifie pas que l'on ait réglé tous les problèmes : les chiffres de votre région ne sont effectivement pas bons, mais n'assiste-t-on pas à une levée de bouclier de la part des élus chaque fois qu'on veut leur retirer des effectifs de policiers ou de gendarmes, même si la présence de ces derniers n'est plus nécessaire, compte tenu des résultats obtenus ? Nous comptons bien, cependant, prendre en compte les besoins.

Le problème ne se pose pas seulement en termes d'effectifs. Les résultats en matière de lutte contre la délinquance tiennent évidemment pour beaucoup aux hommes et aux femmes policiers et gendarmes, mais pas exclusivement : les nouveaux moyens techniques jouent un rôle décisif – tel sera le sens de la LOPPSI 2 que je vous présenterai.

Du reste, en ce qui concerne la vidéosurveillance, s'il est vrai que nous avons pris un grand retard par rapport à certains pays, notamment la Grande-Bretagne, la qualité est un facteur tout aussi décisif que le nombre. Notre retard peut dès lors tourner à notre avantage, car les caméras actuelles sont d'une grande précision et permettent d'obtenir de bien meilleurs résultats que les anciennes – je pense notamment à l'assassinat, l'été dernier, d'une journaliste italienne, dont l'enregistrement sur une caméra de la RATP n'a pu être exploité car l'image n'était pas suffisamment précise. Il vaut mieux avoir moins de caméras mais d'excellente qualité.

Quant à la mise en œuvre de notre politique de triplement de caméras sur la voie publique, elle représente un effort important, qui n'interdit évidemment pas aux collectivités territoriales d'intervenir également. J'ai déjà eu l'occasion de l'annoncer : j'ai prévu, grâce à un fonds d'intervention, d'aider les collectivités en assurant notamment, dans un grand nombre de cas, la gratuité du raccordement du centre d'images municipal au commissariat ou à la gendarmerie. Il s'agit là d'une véritable incitation.

S'agissant du problème du matériel, notamment des véhicules, un gros effort a déjà été fourni. J'ajouterai que le principe de l'attribution aux forces de l'ordre des véhicules

de certains délinquants existe bien. Nous sommes toutefois obligés d'attendre le jugement qui condamne les délinquants pour récupérer le véhicule. Or le jugement ayant lieu le plus souvent plusieurs années après l'immobilisation à la fourrière, il arrive fort rarement que de tels véhicules soient attribués, d'autant qu'il n'est pas certain qu'ils soient encore en état de fonctionnement.

J'avais constaté le manque de coordination des moyens de la police et de la gendarmerie en prenant en charge le ministère de la défense. Depuis, beaucoup a été fait, notamment dans l'accès aux fichiers. Aujourd'hui, nous cherchons à assurer, si possible à moindres frais, l'opérabilité entre les centres opérationnels et les acteurs sur le terrain, et à accélérer le développement des valises multiréseaux. Sur l'année 2008, la gendarmerie met en place une valise par département, indépendamment des réseaux Acropol et Antarès, qui sont devenus interopérables.

En ce qui concerne les actes de délinquance en zone urbaine que vous avez évoqués, le nombre des incendies de véhicules, notamment, est en baisse sensible, avec 6 000 véhicules incendiés en moins en mai 2008 par rapport à mai 2007 – cette baisse connaît même une certaine accélération. Je ne vous garantis pas que le phénomène se poursuivra. Toutefois, la diminution est sensible, y compris pour le réveillon du Nouvel An.

Il convient également d'obtenir plus de précisions sur les causes réelles de ces incendies : j'ai demandé à l'OND de réaliser une étude en vue de distinguer ce qui relève des fraudes aux assurances, de la propagation et des manifestations urbaines.

La drogue est ma priorité numéro un. J'ai réuni tous les préfets et les patrons de GIR pour leur demander de mettre à nouveau de façon prioritaire l'accent sur la lutte contre le trafic de drogue. Au cours des cinq premiers mois de l'année, nous avons triplé les prises par rapport à la même période de l'année dernière. La lutte contre tous les trafics, de proximité ou non, est donc menée.

Nous avons monté quelques opérations importantes dans certains quartiers sensibles à la suite de différents événements, ce qui nous a permis de perturber les réseaux d'économie souterraine liés à la drogue. J'ai bien l'intention de continuer. La drogue est en effet, à la fois un problème de santé publique qui concerne notamment la jeunesse, et un problème de société en raison de l'existence d'un commerce souterrain qui déstabilise les familles et toute la vie sociale. Un gamin qui rapporte, parce qu'il *deale*, cinq ou six fois plus d'argent à la maison que son père qui travaille, anéantit toute l'autorité familiale. Or l'absence de celle-ci entraîne la destruction de la cellule familiale et, de là, de la vie du quartier dans son ensemble.

Cette action est menée non seulement sur le territoire métropolitain, mais également aux Antilles où j'ai créé deux GIR, en Martinique et en Guadeloupe, où ce type de phénomène est lié aux réseaux secondaires de drogue en provenance d'Amérique latine : si les réseaux principaux ciblent l'Amérique du Nord ou l'Europe, un second réseau touche désormais l'arc antillais.

M. Christophe Caresche. Je souhaite tout d'abord rappeler les critiques que j'ai formulées dès le début sur les indicateurs utilisés par le rapport annuel de performance. En effet, vous reprenez comme indicateur principal la délinquance sur la voie publique, contrairement à l'Observatoire national de la délinquance qui considère qu'un tel indicateur n'est pas significatif parce qu'il mêle des infractions de natures très différentes.

L'OND s'appuie désormais sur trois indicateurs : les atteintes aux biens, les atteintes à l'intégrité physique et les infractions économiques et financières. Il aurait été préférable d'harmoniser le rapport annuel de performances sur la base de ces trois indicateurs.

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Je suis tout à fait favorable à une telle harmonisation. Je le répète : ce qui m'intéresse dans les chiffres, c'est qu'ils permettent de suivre les évolutions de la délinquance, qui suivent celles de la société, donc de mettre l'accent sur tel ou tel phénomène en fonction de son actualisation.

M. Christophe Caresche. Si la délinquance de voie publique, indicateur central que vous appelez maintenant délinquance de proximité –...

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. C'est l'OND qui a choisi cette dénomination, pas moi.

M. Christophe Caresche. ...baisse de façon importante – de 8 % –, son taux d'élucidation augmente très faiblement.

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Je ne le conteste pas. C'est bien la raison pour laquelle je veux créer une police scientifique et technique de masse qui serve également à élucider les vols à l'arraché ou d'autres délits du même type.

M. Christophe Caresche. Je ne cherche pas, madame le ministre, à diminuer les mérites de la police en la matière, mais à montrer comment des phénomènes de délinquance, mesurés de façon quelque peu artificielle, peuvent conduire à nous interroger sur les performances de la police.

Le taux d'élucidation de la délinquance de voie publique, qui était en 2006 de 10,17 % – ainsi que cela figure à la page 38 du rapport annuel de performance –, est passé en 2007 à 10,88 % : c'est donc l'un des taux d'élucidation qui a le moins progressé alors que la délinquance correspondante, elle, a beaucoup diminué. Nous sommes en droit de nous demander pourquoi. Je n'en fais pas reproche, puisque la grande faiblesse des taux d'élucidation de la délinquance de voie publique est une constante. Toutefois, si la délinquance de voie publique diminue considérablement, c'est que l'agrégat qu'elle constitue comporte un type d'infractions qui diminue considérablement depuis plusieurs années, celles relatives à l'automobile, en raison d'une meilleure sécurisation des véhicules et des biens en général.

La raison de la diminution de ce type de délinquance n'est donc pas directement liée à l'action de la police mais, je le répète, à une meilleure sécurisation des biens – c'est du reste très bien comme cela.

En revanche – j'en viens à un élément très positif – nous ne pouvons qu'être satisfaits de constater que les taux d'élucidation des violences aux personnes sont en augmentation, alors même que ce type de délinquance continue d'augmenter.

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Elle diminue pour la première fois. Et la baisse s'accroît.

M. Christophe Caresche. Les violences crapuleuses peut-être, mais pas les violences non crapuleuses. Disons que ce type de délinquance se stabilise.

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Non, elle diminue de plus en plus.

M. Christophe Caresche. Il n'en reste pas moins que le taux d'élucidation augmente de façon assez significative puisqu'il est passé de 51,96 % en 2005 à 53,27 % en 2006 et à 56,20 % en 2007. L'efficacité de la police semble donc s'être améliorée pour élucider les violences contre les personnes, alors qu'elle demeure très faible en matière de délinquance de proximité, dont le taux d'élucidation, je le répète, loin d'avoir progressé, reste à un niveau très faible, de quelque 10 %.

Je pense du reste que, puisque vous avez évoqué récemment la police de quartier, vous avez compris qu'un effort était à fournir pour ce type de délinquance – dont j'ai expliqué les raisons de la diminution –, tout en poursuivant les efforts engagés pour combattre les violences contre les personnes. Vous avez d'ailleurs insisté de façon tout à fait légitime sur les violences intrafamiliales. Un effort très important est donc à fournir en matière de délinquance de proximité, donc de police de proximité. Je ne peux que vous inciter à vous engager pleinement dans cette direction.

En ce qui concerne les taux d'élucidation des escroqueries et des infractions économiques et financières, la baisse est assez sensible. Toutefois, l'analyse n'est pas suffisamment poussée pour nous permettre de savoir si une telle baisse est réellement liée à l'augmentation d'un type d'infractions très particulières, telle l'utilisation frauduleuse des numéros de cartes bancaires. Le rapport annuel de performance ne l'affirme pas clairement puisqu'il indique que cette baisse, entre 2006 et 2007, « peut s'expliquer » – et non « s'explique », ce qui n'est pas la même chose. Auriez-vous quelques précisions à apporter sur le sujet ?

Quant au taux d'élucidation de 100 % en matière de lutte contre les stupéfiants, il tient tout simplement au fait, comme l'a souligné M. Vanneste, que n'est déclaré que ce qui est trouvé. Il n'en reste cependant pas moins qu'il s'agit là d'une action que la police mène avec beaucoup d'ambition et de vigueur.

Pour me résumer, je soulignerai que l'augmentation du taux d'élucidation en matière de violences contre les personnes est un objet de satisfaction, mais qu'il n'en est pas de même en matière de délinquance de proximité. Je le répète : je n'en fais pas reproche. Je pense au contraire qu'il convient d'aborder ces questions complexes avec un peu de recul et que nous ne sommes pas là pour nous jeter des chiffres à la figure. Toutefois il faut reconnaître que l'effort en matière de délinquance de proximité est encore trop limité puisque le taux d'élucidation ne progresse pas.

Je souhaite terminer en abordant la question de l'immigration irrégulière, par le biais de l'évolution du coût moyen pour la police d'une rétention en centre de rétention. Comment expliquer que ce coût soit passé de 802 euros en 2005 à 274 euros en 2006 et à 356 euros en 2007 ? Une telle variation, voire une telle chute, ne laisse effectivement pas d'interroger ! L'explication viendrait-elle de l'augmentation très importante du nombre d'étrangers en situation irrégulière, entraînant un raccourcissement des séjours en centre de rétention administrative ? Je pense en effet que les prestations sont restées au même niveau, car je n'ose imaginer que ce soit la baisse de leur qualité qui puisse expliquer la baisse générale du coût de la rétention.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Cette question concerne M. Hortefeux. Il faudrait la lui transmettre afin qu'il puisse y répondre.

M. Christophe Caresche. Il en sera alors de même de ma dernière question, relative à un indicateur qui n'est pas renseigné depuis 2005 : il s'agit du taux de remise en liberté des personnes placées en rétention administrative par le juge des libertés pour vices de procédures.

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Monsieur Caresche, comme vous l'avez noté, nous évoquons des sujets sur lesquels nous ne saurions faire de polémique. Je le répète : je ne cache aucun chiffre, qu'il reflète une difficulté ou une réussite – cette dernière se traduisant toujours par une diminution du nombre des victimes, ce qui va dans l'intérêt général.

En ce qui concerne les indicateurs, certains chiffres ne sont donnés que par comparaison des années précédentes. Ce que je souhaite, c'est une clarification des critères sur lesquels reposent les indicateurs, comme je l'ai indiqué à M. Bauer, président de l'Observatoire national de la délinquance. Nos indicateurs doivent être les plus précis possibles parce qu'il importe que nous rendions un compte exact de l'évolution de la délinquance. Telle est du reste la raison pour laquelle j'ai créé une délégation à la prospective et à l'analyse stratégique : la délinquance, loin d'être monolithique, évolue et nous devons anticiper les conséquences de tout mouvement dans un domaine afin de nous demander si nous devons changer nos méthodes ou nos matériels. Tel est le rôle de prévision du ministre de l'intérieur.

En ce qui concerne l'élucidation de la délinquance de proximité ou de voie publique, le problème, contrairement à un crime ou à d'autres délits, tient au manque de traces. Même la police scientifique et technique, qui permet, par exemple, de trouver les empreintes digitales, est mise en échec face à un vol à la tire, qui ne laisse par définition aucune trace. La seule chose qui puisse le réprimer, c'est le flagrant délit ou l'usage de caméras. Du reste, un grand nombre de maires, de toutes sensibilités politiques, me disent qu'en raison de son caractère dissuasif, l'installation de caméras, par exemple dans un parking, entraîne une baisse immédiate de la délinquance à cet endroit et que lorsque l'aspect dissuasif n'a pas joué, l'image permet de donner une suite à l'acte délictueux. Il y aura donc un lien très net entre l'installation des caméras et l'augmentation du taux d'élucidation. Notre politique en la matière, visant à donner notamment à la police davantage de moyens pour agir, nous permettra d'obtenir de meilleurs résultats dans les prochaines années.

Quant à la délinquance financière ou « astucieuse », qui entretient souvent des liens avec des réseaux d'Europe de l'Est, elle est multiforme. Je pense, par exemple, au procédé de récupération des codes des cartes bancaires introduites dans un distributeur ou, en zone rurale, à des formes d'escroquerie, en provenance d'Afrique, reposant par exemple sur la naïveté des victimes en matière de prêts d'argent à une personne se prétendant en attente d'un héritage considérable. Nous avons tous un rôle à jouer pour alerter les victimes potentielles.

Les autres sujets que vous avez abordés, comme M. le président de la commission des finances l'a observé, ne concernent pas le ministre de l'intérieur, mais celui de l'immigration.

M. Philippe Goujon. Nous avons, madame le ministre, toutes les raisons d'être satisfaits des bons indicateurs de performances présentés dans ce rapport en matière de sécurité publique et de délinquance de proximité. Je rends hommage aux services de police, au ministre concerné et au Gouvernement pour les résultats obtenus.

Un grand nombre de questions ont été posées et ont reçu des réponses exhaustives. Aussi serai-je bref.

Ma première question concerne la vidéo-protection. Vous avez eu raison de lancer une politique visant à tripler le nombre des caméras présentes sur la voie publique, d'autant qu'en la matière nous partons de zéro à Paris, où n'existent que quelques caméras de surveillance de la circulation en dehors des nombreuses caméras des réseaux RATP, SNCF et RER, dont le dispositif a besoin d'être modernisé – vous avez eu raison de le souligner – car il comporte des trous.

Vous avez évoqué l'assassinat à la station Bir-Hakeim, dans ma circonscription, d'une journaliste italienne l'été dernier : je tiens à vous assurer qu'il n'y avait aucune caméra. S'il y en avait eu une, l'enquête aurait été sans doute plus performante. C'est pourquoi j'espère que les travaux de rénovation de cette station, qui ont lieu actuellement, prévoient l'installation de caméras, ce dont je ne suis pas totalement certain. Faut-il ajouter que c'est d'autant plus nécessaire que sur cette ligne de métro, qui amène les touristes à la Tour Eiffel, des vols à la tire sont commis en grand nombre ?

Je regrette le retard pris en matière d'installation de la vidéo-protection, même si je sais qu'il faudra du temps pour résoudre ce problème complexe, notamment à Paris. Les choses avancent, assurément, mais j'ignore l'implication de la ville dans ce domaine alors qu'il est nécessaire d'accélérer le mouvement : devoir attendre le courant, voire la fin de l'année 2009 l'installation des caméras me semblerait bien tardif !

Par ailleurs, la délinquance à Paris est largement importée : plus de 50 % des délinquants interpellés dans la capitale viennent de l'extérieur, ce qui exige une articulation et une coopération des services de police de Paris et des départements limitrophes. Quels sont les projets du ministère de l'intérieur en la matière ? Peut-on d'ores et déjà évoquer une police du Grand Paris ? Nous savons tous en effet que la délinquance doit être traitée pour l'ensemble de la plaque urbaine de la région Île-de-France et qu'il est indispensable d'organiser, sinon un commandement unique, du moins une meilleure coordination des polices des différents départements.

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. En ce qui concerne la vidéo-protection à Paris, j'ai accéléré le Plan 1 000, qui vise à installer 1 000 caméras supplémentaires sur la voie publique, en raccourcissant son délai d'exécution. À la suite de différentes agressions j'ai demandé aux directions de la RATP et de la SNCF la mise en place d'un plan d'installation de caméras très performantes, qui s'attaquera d'abord à toutes les gares et stations de métro, puis aux rames elles-mêmes. Il s'agit donc d'un très vaste plan pour la réalisation duquel j'ai demandé aux responsables d'aller le plus vite et le plus loin possible. Des caméras ont du reste été déjà installées Gare du Nord, à la mezzanine. Vous m'aviez du reste accompagnée au centre de contrôle et aviez pu alors constater la qualité des images et le suivi de groupes de personnes que permettaient ces caméras.

Quant à la police du Grand Paris, je vous réponds favorablement puisque la délinquance au centre de Paris, notamment celle liée au trafic de drogue, est commise en grande partie par des personnes issues des environs de la capitale qui, jusqu'à récemment, s'employaient à jouer avec les limites territoriales d'exercice de l'action de la police parisienne.

J'ai donc, d'une part demandé aux préfets des différents départements de la région parisienne d'assurer une meilleure coordination des différentes actions et de faire régulièrement le point, d'autre part décidé d'étendre certaines compétences du préfet de police de Paris, notamment dans les domaines de la circulation, des transports et des grands événements sportifs du Stade de France, dont la sécurité n'est désormais plus assurée par les effectifs du « 93 », mais par la préfecture de police de Paris, ce qui permet de maintenir un dispositif de sécurité dans l'ensemble du département. Ainsi, dans les domaines où la délinquance est la plus mouvante, nous procédons à une répartition des forces de l'ordre permettant de rendre leur travail plus efficace.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Nous vous remercions de votre disponibilité.

(La séance de la commission élargie est levée à dix heures trente.)

**Commission des finances,
de l'économie générale et du plan**

**Commission des lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration générale de la République**

Judi 12 juin 2008

(En application de l'article 117 du règlement)

Administration pénitentiaire

**PRÉSIDENCE DE M. DIDIER MIGAUD
ET DE M. JEAN-LUC WARSMANN**

(La réunion de la commission élargie commence à onze heures cinq.)

M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Madame la garde de sceaux, mes chers collègues, nous sommes heureux, avec Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, de vous accueillir en commission élargie afin d'examiner l'exécution du programme « Administration pénitentiaire ». Nous avons en effet décidé de consacrer davantage de temps à l'exécution des lois de finances et de faire de l'examen des projets de loi de règlement un temps fort du contrôle parlementaire.

D'une certaine façon, nous expérimentons cette année une nouvelle formule de débat, notre intention étant de concentrer notre attention sur une politique publique suffisamment restreinte pour éviter la dispersion. Vous le savez, madame la garde des sceaux, la procédure de la commission élargie a pour objet de favoriser un dialogue dynamique entre les ministres et les parlementaires, au moyen de questions directes et de réponses précises.

M. René Couanau, rapporteur spécial pour la mission « Justice », a préparé une note de présentation résumant ses principales appréciations sur votre gestion, à partir du rapport annuel de performance, le RAP, que vous nous avez adressé. M. Jean-Paul Garraud, suppléant Michèle Tabarot, rapporteure pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour le programme « Administration péniten-

taire », prendra ensuite la parole. Après leurs exposés, la discussion pourra s'engager, l'objet de cet échange étant d'apprécier les performances de la politique pénitentiaire en 2007 et leur conformité aux objectifs initiaux que vous avez annoncés.

M. Jean-Luc Warsmann, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. Madame la garde des sceaux, je tiens simplement à exprimer également ma satisfaction de pouvoir nous consacrer ainsi au contrôle, car du temps passé à cette activité dépend toute l'évolution du travail parlementaire.

Je vous présente les excuses de Michèle Tabarot, qui sera cette année encore rapporteure pour avis de la commission des lois pour le programme « Administration pénitentiaire » ; elle est fort bien suppléée par Jean-Paul Garraud, rapporteur de la future loi pénitentiaire.

M. René Couanau, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, pour la mission « Justice »*. Madame la garde des sceaux, je tiens d'abord à vous remercier pour le travail accompli par vos services.

Sans donner un caractère trop formel à l'exercice, je soulignerai cependant que le taux de consommation des crédits avoisine 100 % – 99,9 % pour les crédits de personnel et 98,1 % pour les crédits hors personnel – pour l'ensemble de la mission, qui représente au total 8,064 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,221 milliards d'euros en crédits de paiement.

S'agissant des recrutements dans l'administration pénitentiaire, vous avez pris la précaution d'agir assez tôt pour être « dans les clous », si vous me permettez l'expression, en prévision de l'ouverture des futurs établissements, qui créeront de nouveaux besoins.

L'exécution de la mission « Justice » m'inspire trois motifs de satisfaction au regard des observations formulées précédemment. Durant l'exercice, les frais de justice, grâce à la forte implication des chefs de cour, ont été maîtrisés, de même que l'aide juridictionnelle, puisque 99 % des crédits ont été consommés. Quant au problème récurrent du règlement tardif des dépenses endossées par les nombreuses associations œuvrant dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse – qui leur causait des difficultés de trésorerie – vous l'avez réglé.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. Je précise que la maîtrise des crédits alloués aux frais de justice ne remet nullement en cause l'action publique.

M. René Couanau, *rapporteur spécial*. Absolument.

L'une des observations formulées par la Cour des comptes, et qui doit certainement concerner toutes les missions, porte sur la mise en place tardive des crédits de paiement par rapport aux autorisations d'engagement accordées, et sur les difficultés d'exécution du budget qui s'ensuivent.

À cet égard, madame la garde des sceaux, quel sera l'impact financier de la réforme de la carte judiciaire ?

Le rythme de 2007 de création de postes administratifs et techniques dans les greffes sera-t-il maintenu ?

Enfin, pouvez-vous apporter quelques précisions quant à la numérisation et au guichet universel de greffe ?

S'agissant de l'administration pénitentiaire proprement dite...

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. Qui est, après tout, notre sujet...

M. René Couanau, *rapporteur spécial*. Je ne pouvais pas l'aborder sans évoquer la mission dans son ensemble, monsieur le président.

...le programme « Administration pénitentiaire » a été marqué, durant l'exercice, par une forte augmentation – plus 3,2 % – du nombre de personnes prises en charge, soit 61 076 détenus, 2 927 personnes non hébergées et 149 000 personnes suivies en milieu ouvert. Dans le même temps, les aménagements de peine ont progressé de 34 %.

L'exécution du budget a été bonne, meilleure en tout cas qu'en 2006, avec une consommation de 99 % des crédits. Même si, à cause d'évaporations après concours et de départs plus nombreux que prévu, une centaine de recrutements ont pris un petit peu de retard, le rythme d'embauche reste élevé : 1 900 personnes entrent en fonction et les départs en retraite sont intégralement remplacés, ce que doivent vous envier bien des ministres.

Je n'insisterai pas sur l'ampleur du programme de construction d'établissements pénitentiaires, presque inédit, puisqu'il prévoit, sur une courte période, la construction de vingt sites et de 10 800 places, auxquelles s'ajouteront 2 000 places en quartiers pour courtes peines et 420 places destinées aux mineurs. Le programme se déroule selon le calendrier prévu, mais il ne résoudra pas à lui seul les problèmes récurrents du manque de places et de la surpopulation dont souffrent nombre d'établissements.

Nous nous demandons même si les grands programmes ne risquent pas, en étant privilégiés, de porter préjudice aux crédits d'entretien et de rénovation utilisés sur le plan interrégional. En effet, 11,5 millions d'euros n'ont pas été consommés dans les échelons déconcentrés interrégionaux, en dépit du bon niveau de consommation obtenu par l'AMOTMJ, l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice.

Pour ce qui est des indicateurs, qu'il conviendra certainement de faire évoluer, de bons résultats sont enregistrés en ce qui concerne le nombre d'évasions, le taux d'incidents dans les établissements et le taux d'aménagement de peine. Les résultats sont un peu plus mitigés pour l'accueil des familles – peu d'établissements encore sont dotés des structures nécessaires –, la formation générale et professionnelle des détenus et le taux d'activité rémunérée, même si celui-ci s'applique à des effectifs en hausse, ce qui donne peu de sens à la comparaison par rapport à l'exercice précédent, comme vos services me l'ont fait remarquer.

Les indicateurs financiers sont plus délicats à interpréter, notamment ceux qui portent sur les coûts de construction et de gestion. Plus les partenariats public-privé – PPP – progresseront, plus nous devons approfondir cette question, car nous manquons d'éléments de comparaison entre les deux modes de gestion, notamment sur la répartition des amortissements.

Plus généralement, est-il prématuré de s'interroger sur l'opportunité de lancer un nouveau programme de construction, après celui-ci ? Aujourd'hui, vingt ou vingt-cinq établissements au moins ne sont plus aux normes, et nombre d'entre eux comportent encore des « chauffoirs », comme dirait M. le directeur de l'administration pénitentiaire, c'est-à-dire des dortoirs – hébergement collectif complètement inadapté à notre époque.

Quant à l'encellulement individuel, notion que les détenus préfèrent à celle d'« un homme, une place » qu'utilise votre administration, je n'ai pas perçu de programme déterminé dans ce domaine, hormis dans les établissements en construction.

Pour ce qui est des recrutements, le bon rythme actuel, qui permet de faire face aux besoins, sera-t-il maintenu ? Quelles sont les prévisions, notamment pour le budget 2009 ?

Il semble par ailleurs, selon les indicateurs, que les progrès attendus en matière tant d'amélioration de la formation générale et professionnelle que d'accompagnement du retour à la vie en société, ne soient pas au rendez-vous. Qu'en est-il vraiment ?

Enfin, puisque nous avons lu la presse d'hier comme tout un chacun, vous ne pourrez échapper à une question sur la loi pénitentiaire : pourriez-vous nous apporter quelques éclaircissements à son propos ?

Mme Rachida Dati, *garde des sceaux, ministre de la justice*. S'agissant tout d'abord de l'exécution du budget 2007, les crédits votés pour la mission « Justice » s'élevaient à 6,254 milliards, dont 3,685 milliards, c'est-à-dire la moitié, consacrés aux dépenses de personnel. La dépense exécutée s'établit à 6,167 milliards. Les crédits non utilisés représentent 54 millions d'euros, soit 0,86 %. La consommation des crédits atteint 99,9 % pour le personnel et 98,1 % hors personnel. Ce petit décalage est surtout dû au rejet de factures ou à leur arrivée après la clôture comptable.

Ma première réunion avec les représentants de Bercy a eu lieu hier et nous devons nous revoir aujourd'hui. S'agissant de la carte judiciaire, nous avons quelques petites divergences. Au départ, nous avons évalué son impact global – essentiellement sur l'immobilier – à 400 ou 500 millions d'euros. Je précise que les chiffres que je vais vous communiquer ce matin, qu'ils concernent les recrutements ou, plus généralement, le budget pour 2009, sont encore très aléatoires, car je me réserve quelques arguments de négociation afin d'obtenir des arbitrages favorables. Dès que les montants obtenus seront connus, je serai à votre disposition, dès avant le débat devant le Parlement, pour les commenter.

La carte judiciaire fera l'objet, en termes d'immobilier, de quelque 477 opérations de réaménagement, d'achat ou de location. De nombreuses juridictions accusent un retard très lourd en matière de mise aux normes de l'immobilier et leur remise à niveau sera intégrée dans la réforme de la carte judiciaire, car il est impossible de regrouper des juridictions sans réhabiliter leurs locaux. Cette réforme englobera donc des types de dépenses – comme au tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence que j'ai visité dernièrement – qui vont au-delà de la carte judiciaire proprement dite.

L'accompagnement social pour les fonctionnaires et les magistrats à déplacer est évalué à 30 millions d'euros environ contre 20 millions pour les avocats, avec lesquels des mesures particulières sont négociées.

En 2008, 400 emplois environ auront été créés dans les services judiciaires, se répartissant en 187 magistrats, 187 greffiers et 26 secrétaires administratifs. En effet, si les créations de postes de magistrats ne s'accompagnent pas de celles de postes de greffiers, la justice restera bancal – Jean-Paul Garraud a souvent eu l'occasion de soulever ce problème. Je n'ai guère eu de marges de manœuvre cette année pour la création de postes de magistrats, mais il conviendra d'affiner les conditions de recrutement car le

nombre de magistrats va quelque peu se tasser, ce qui ne sera pas le cas pour les greffiers et les fonctionnaires au sens large.

En 2009, l'entrée des nouvelles technologies dans les juridictions permettra normalement d'améliorer les conditions de travail des magistrats, mais surtout des fonctionnaires, en particulier des greffiers, qui consacreront ainsi moins de temps aux photocopies et aux recherches dans les archives. L'impact ne sera pas immédiat, mais à court ou moyen terme. Je pourrai, d'ici au débat budgétaire, vous fournir des évaluations plus précises.

De même, la réforme des contentieux nous obligera à reconsidérer l'organisation judiciaire, notamment en termes de fonctionnement. J'attends que le rapport sur ce point me soit remis, mais compte tenu du calendrier parlementaire, les premiers résultats ne sont pas attendus avant 2010.

M. René Couanau, *rapporteur spécial*. Et encore !

Mme la garde des sceaux. Nous nous adapterons en attendant.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. C'est un autre sujet.

Mme la garde des sceaux., Nous avons stabilisés les frais de justice sans remettre en cause l'action publique. Leur maîtrise a en effet été obtenue non pas au détriment de la justice, mais grâce à une meilleure utilisation des fonds publics.

En 2007, 388 millions d'euros ont été consommés et 100 millions d'euros ont été économisés en dépit de la revalorisation des montants des expertises, des traductions, des rémunérations des administrateurs *ad hoc* et des vacances accordées notamment aux médecins – ces dernières n'entrant pas dans les frais de justice, mais étant incluses dans la mission « Justice » –, toutes ces revalorisations étant survenues après l'affaire d'Outreau.

Le taux de réponse pénale a progressé de dix points entre 2005 et 2007, pour passer de 77 à 84 %. Pour les mineurs, il a crû de 87 à 92 % entre mai 2007 et mai 2008, toujours dans le cadre d'une action publique dont la règle est : « une infraction, une réponse pénale ».

Les crédits de fonctionnement et d'investissement du programme pénitentiaire ont été consommés à hauteur de 99 %.

J'en viens à la question du nombre de places, sujet que j'étudie particulièrement car l'administration pénitentiaire me tient vraiment à cœur. Je suis accusée à cet égard de vouloir vider les prisons. C'est faux ! Le seul objectif du Gouvernement est la lutte contre la récidive, et le meilleur moyen d'y parvenir consiste à réinsérer les personnes détenues. En effet, les sorties sèches constituent un facteur massif de récidive, faute pour de nombreuses personnes, qui n'ont pourtant pas un profil très récidiviste, d'avoir un logement et une activité.

Le nombre de places en détention a bénéficié de l'important programme Chalandon de 13 000 places lancé en 1987. Entre 1997 et 2001 cependant, plus de 2 000 places ont été fermées alors que pratiquement toutes étaient occupées. Or, quand on ferme des places de prison, il faut bien mettre quelque part les détenus qui les occupaient. Sans vouloir polémiquer sur le thème « la gauche ne construit pas, tandis que la droite construit », il n'en reste pas moins que la suppression de places, certes insalubres, a aggravé le taux d'occupation, d'autant qu'en 2002 la population carcérale, déjà assez importante, a augmenté du fait des résultats de

la politique de fermeté menée contre la délinquance. Aussi poursuivons-nous aujourd'hui le grand programme de construction de places de prison lancé en 2002.

Parallèlement, j'ai souhaité relancer la politique d'aménagement des peines. C'est ainsi que le nombre de condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine a augmenté de 34 % depuis un an, passant au total de seulement 5 % à 12 % aujourd'hui. Le nombre de libérations conditionnelles, par exemple, qui avait stagné entre 2003 et 2005, a augmenté de plus de 10 % entre 2007 et 2008. Je crois vraiment à la libération conditionnelle comme outil de réinsertion et, surtout, de lutte contre la récidive.

M. Christophe Caresche. C'est nouveau !

Mme la garde des sceaux. J'ai toujours cru à la lutte contre la récidive et à la réinsertion. Tel était bien l'objet – sachant que j'ai été nommée le 18 mai – de la circulaire du 27 juin 2007 relative à la mise en place des conférences régionales d'aménagement des peines.

L'outil que constitue la libération conditionnelle n'a été que trop peu utilisé. C'est pourquoi, alors que leur nombre avait diminué entre 1997 et 2002 sous la mandature socialiste – vous pourrez retrouver très facilement les chiffres – le budget 2008 contient 100 créations supplémentaires de conseillers d'insertion et de probation après les plus de 1 000 engagés entre 2002 et 2007.

Je ne tiens pas à polémiquer, car le sujet est beaucoup trop grave. En tout cas, la réinsertion de la population carcérale est pour nous une priorité.

Je ne crois pas à cet égard aux réductions de peine automatiques, car faute de comprendre des contreparties, elles conduisent à remettre en liberté des personnes sans aucune garantie de réinsertion. Aussi avons-nous révisé ce dispositif dans le cadre de la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive. La libération conditionnelle a pour critères l'activité, la formation ou le suivi de soins, voire celui de la responsabilité parentale si le détenu à un enfant à charge. C'est une mesure très responsabilisante pour la personne qui en bénéficie, d'autant que toute violation d'une obligation entraîne quasi automatiquement sa réincarcération, ce qui est une vraie menace.

Le sujet est très compliqué – Jean-Paul Garraud, magistrat ici présent, le sait. Quand le juge d'application des peines prend une décision de libération conditionnelle ou de semi-liberté, il la transmet aux services pour sa mise à exécution. Les conférences régionales d'aménagement des peines que nous avons institutionnalisées permettent alors de mettre tous les acteurs autour de la même table. Ainsi, lorsqu'une décision est difficile à mettre en œuvre – du fait, par exemple, du profil de la personne concernée –, de telles conférences évitent que la décision soit mal exécutée voire pas exécutée du tout.

Si les libérations conditionnelles, qui étaient très peu nombreuses, ont progressé de 10 %, ce n'est pas un hasard. C'est parce que nous y croyons. Nous, nous ne fermons pas des places de prison pour ne rien mettre à la place.

M. Jean-Paul Garraud, suppléant Mme Michèle Tabarot, rapporteure pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour le programme « Administration pénitentiaire ». Très bien !

Mme la garde des sceaux. Notre souci est de réinsérer les personnes détenues pour lutter contre la récidive. Les chiffres sont là. Les indicateurs n'ont pas changé.

Nous visitons souvent des établissements avec des parlementaires de tous bords. Ainsi, à Gradignan, Mme Michèle Delaunay, député de l'opposition en Gironde, a admis que la politique d'aménagement des peines et de construction de places de prisons était nécessaire – les syndicalistes de l'administration pénitentiaire le lui ont d'ailleurs eux-mêmes fait savoir.

Pour ce qui est des établissements pénitentiaires, la notion de soins pourrait être un bon indicateur. Toutefois, la loi de 1994 a rattaché la médecine pénitentiaire au service public hospitalier, et l'administration pénitentiaire n'a donc pas de maîtrise sur les soins en prison. De plus, dans la mesure où il est interdit de contraindre une personne incarcérée à se soigner, les résultats ne dépendent pas que d'une question de moyens.

La loi pénitentiaire généralisera les commissions pluridisciplinaires, qui sont en cours d'expérimentation dans vingt-sept établissements. Jusqu'à présent, le médecin, l'administration pénitentiaire, les travailleurs sociaux et les conseillers d'insertion et de probation travaillaient chacun de leur côté. Or il est nécessaire d'échanger des informations pour réussir à amener la personne détenue à l'éducation, aux soins, à la prise en charge sociale ou à la formation. Le médecin doit, par exemple, pouvoir signaler à l'administration pénitentiaire que tel détenu, fragile, présente des tendances suicidaires ou telle ou telle carence.

Ce dispositif, ébauché dans la loi du 25 février 2008, qui autorise déjà les échanges d'informations entre les médecins et l'administration pénitentiaire, permettra d'éviter des drames comme l'affaire de cannibalisme survenue à Rouen : les médecins avaient signalé que la personne en question devait être incarcérée seule, mais l'administration, qui ne disposait pas de l'information, l'avait placée en cellule avec un codétenu.

Le dispositif permettra également d'amener aux soins les personnes les refusant, notamment les pédophiles et autres délinquants sexuels ou très dangereux, qui n'admettent pas eux-mêmes être atteints d'une pathologie.

Le taux d'activité peut aussi être un indicateur des établissements, même si l'activité, là encore, ne dépend pas de l'administration pénitentiaire.

Quant à l'indicateur relatif aux mesures d'aménagement, qui dépendent du juge d'application des peines, il sera opérationnel lorsque les commissions pluridisciplinaires auront été mises en place.

En arrivant au ministère, j'ai demandé une cartographie des établissements pénitentiaires pour identifier ceux qui réinsèrent le mieux, qui offrent le plus d'activité, qui proposent le plus de soins, ou encore qui mènent une vraie politique de réinsertion et d'éducation pour les mineurs. Toutes ces actions sont très compliquées à mettre en œuvre, mais les établissements où tous les acteurs travaillent ensemble y parviennent. Les autres souffrent encore d'une différence de culture.

Les grands programmes en cours aboutiront à la création de 3 000 places supplémentaires cette année et à 13 200 d'ici à 2012. Quant à la réhabilitation, nécessaire dans de nombreux établissements, elle fera l'objet d'une deuxième phase, en tenant compte des contraintes budgétaires.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques – RGPP –, il nous a été préconisé de fermer des établissements. Cela va de soi : nous avons, par exemple, fermé un quartier pour mineurs à Valence car un établissement pénitentiaire pour mineurs, EPM, ouvrait à Marseille.

Les quartiers de mineurs ont d'ailleurs, pour l'essentiel, vocation à fermer au profit de nouveaux établissements, pourvus d'unités de vie familiale et, dans presque toutes les cellules, de douches, afin de respecter un peu mieux la vie des personnes détenues.

Je suis partisane de la fermeté, mais j'ai aujourd'hui même pris un décret pour augmenter les durées de promenade et pour faciliter les parloirs, même pour les personnes placées en quartier disciplinaire, auxquelles, voilà encore dix ans, l'administration pénitentiaire interdisait toute visite. Une vraie réflexion a en effet été menée au sein tant de la pénitentiaire que des organisations syndicales pour améliorer les conditions de détention des personnes incarcérées.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. J'ai compris qu'une réflexion est en cours concernant les indicateurs, mais j'insiste sur la question posée par René Couanau.

Nous avons besoin de mieux comparer, par exemple, le coût d'une journée de détention selon que la gestion est publique ou mixte. Or, des éléments de comparaison de cet ordre nous manquent dans le RAP. Il en est de même s'agissant de l'immobilier. Il est essentiel que des progrès soient réalisés en la matière.

Mme la garde des sceaux. La gestion déléguée concerne 30 % des établissements et 50 % des détenus hébergés. Les premiers partenariats public-privé – PPP – ne sont d'ailleurs pas récents. Ils datent de 1987, car l'administration pénitentiaire avait anticipé.

En vingt ans, une prison gérée par l'État perd 85 % de sa valeur, contre 20 % lorsqu'elle est gérée par un délégataire. La gestion déléguée constitue donc également un indicateur de performance.

L'administration pénitentiaire travaille en tout cas à affiner les indicateurs de performance, qui permettent de mieux gérer les placements sous écrou en privilégiant les types d'établissements selon les catégories de la population carcérale, tels les mineurs. Ces indicateurs seront à votre disposition l'année prochaine.

M. René Couanau, *rapporteur spécial*. Qu'en est-il de l'encellulement individuel ?

Mme la garde des sceaux. La disposition relative à l'encellulement individuel s'applique aux personnes prévenues – soit 27 % de la population carcérale – pas aux condamnés. Or la surpopulation concerne surtout les maisons d'arrêt et non les établissements pour peine, qui hébergent 18 500 détenus.

Un moratoire a certes été adopté, mais ce n'est pas parce qu'une loi est adoptée que des places de prison sont immédiatement disponibles. Tel est le cas de l'encellulement individuel, demandé alors que le nombre de places est déjà insuffisant par rapport au nombre de détenus incarcérés.

J'ai cependant pris un décret en la matière, en souhaitant qu'il soit mis en œuvre avec pragmatisme. Il faudra d'abord, pour être incarcéré en cellule individuelle, en formuler la demande, car tous les détenus ne le souhaitent pas et il serait absurde de procéder autoritairement. Ensuite, le juge devra donner son accord, car dans des affaires graves, le transfert de certains prévenus dans un établissement aménagé éloigné peut ne pas être souhaité. De même, il peut être préférable, pour prévenir le suicide, de ne pas laisser un détenu seul.

Le décret permettra d'autant plus d'organiser l'encellulement individuel, que le développement des aménagements de peine libérera des places. Le bracelet électronique

mobile, qui a été expérimenté à compter de 2005 pour un an et uniquement pour les libérations conditionnelles, est en effet une mesure de sûreté aujourd'hui étendue aux suivis socio-judiciaires et aux assignations à résidence.

Cependant, si de telles mesures libèrent des places, il serait à l'évidence compliqué de loger du jour au lendemain en cellule individuelle toutes les personnes prévenues. Nous procéderons donc avec pragmatisme, une fois que l'administration pénitentiaire aura enregistré toutes les demandes.

M. Jean-Paul Garraud, *suppléant Mme Michèle Tabarot, rapporteure pour avis*. Mme Michèle Tabarot, que je supplée avec plaisir – j'ai moi-même l'honneur d'être le rapporteur du projet de loi pénitentiaire que nous examinerons bientôt – avait mis en valeur dans son rapport pour avis certains points importants du budget de 2008 : l'ambition d'un programme immobilier sans précédent ; la prise en charge médicale des détenus ; le rôle crucial des services pénitentiaires d'insertion et de probation pour préparer la réinsertion ; les aménagements de peine et donc la prévention de la récidive.

Mme Tabarot avait également souligné la nécessité d'accroître les crédits alloués aux aumôniers de prison. Elle avait à cet égard déposé un amendement, qui a été adopté, tendant à revaloriser ces crédits de 150 000 euros, montant qui, selon le RAP, a été intégralement consommé. Pouvez-vous préciser, madame la garde des sceaux, comment cette hausse de crédits se traduit concrètement ?

Mes autres questions concerneront trois thèmes qui me semblent prioritaires : l'évolution de la population pénale et la gestion du parc immobilier ; la politique d'aménagement des peines ; l'accès des détenus aux soins.

S'agissant de l'évolution de la population pénale et de la gestion du parc immobilier, comment l'administration pénitentiaire a-t-elle fait face à la hausse de 6 % en un an du nombre de personnes placées sous écrou ? L'analyse des crédits fait apparaître un déséquilibre au profit de l'action « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice », avec notamment une surexécution de 33 millions d'euros de dépenses de fonctionnement, s'ajoutant aux 25 millions prévus en loi de finances initiale, soit un total de 58 millions.

Intervenant au détriment de l'action « Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice », qui connaît pour sa part une sous-exécution de 137 millions d'euros en crédits de paiement, ce déséquilibre s'explique par l'augmentation – qui n'est pas directement maîtrisée par l'administration pénitentiaire – de la population pénale. Comment cet accroissement de la population prise en charge s'est-il traduit concrètement dans les établissements, notamment en matière de formation ?

L'année 2007 a été marquée par l'ouverture des quatre premiers établissements pour mineurs, à Laval, Meyzieu, Quiévrechain et Marseille. Pourriez-vous dès à présent dresser un bilan de leurs premiers mois de fonctionnement ?

Le ministère de la justice a-t-il des leçons à tirer de ses expériences pour améliorer les conditions dans lesquelles seront construits les futurs établissements pénitentiaires, sur le plan aussi bien matériel – je pense notamment aux normes de construction – qu'organisationnel ?

S'agissant de la politique d'aménagement des peines, le nombre de condamnés concernés a augmenté de 34 % entre 2006 et 2007, passant de 3 414 à 4 565. C'est là d'ailleurs une preuve de votre volonté d'aménager les peines

et d'éviter les sorties sèches. Je salue bien entendu cette politique particulièrement déterminée, qui devrait éviter toute caricature. En effet, si certains communiqués dénoncent régulièrement une « politique sécuritaire », l'exécution du budget démontre la réalité des mesures prises en matière d'aménagement des peines.

Au 1^{er} janvier 2008, les prisons comptaient 47 000 détenus condamnés. Combien d'entre eux étaient susceptibles de faire l'objet d'un aménagement de peine ? Est-il possible de connaître, à partir du nombre de détenus sortant de prison, le pourcentage respectif de ceux qui bénéficient d'un aménagement de peine et de ceux qui sont libérés en sortie sèche ? Ainsi pourrions-nous évaluer l'ampleur de la diminution des sorties sèches, contre lesquelles le Parlement et le Gouvernement luttent depuis plusieurs années.

Vous avez envisagé, dans le cadre de la future loi pénitentiaire, d'ouvrir les aménagements de peine aux personnes condamnées à deux ans d'emprisonnement, contre un an aujourd'hui. Le nombre de détenus susceptibles d'être concernés a-t-il été évalué ? Pour accompagner cette augmentation du nombre de bénéficiaires d'aménagements de peine, est-il prévu de recruter davantage de travailleurs sociaux pour s'en occuper ?

Concernant toujours l'aménagement des peines – vous me pardonneriez ces nombreuses questions –...

M. Christophe Caresche. Elles sont fort pertinentes.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances.* Absolument.

M. Jean-Paul Garraud, *suppléant Mme Michèle Tabarot, rapporteure pour avis.* ...le RAP indique une augmentation importante du recours au bracelet électronique, soit plus 52 % pour le bracelet fixe. Est-il possible de dresser un bilan du recours à ce dispositif – que n'avions-nous d'ailleurs entendu à l'époque à ce sujet ?

Quant au bracelet électronique mobile, le premier président de la Cour de cassation, Vincent Lamanda, préconise, dans le rapport qu'il vient de remettre au Président de la République, une évolution des matériels utilisés, pour les rendre plus légers et pour favoriser ainsi leur emploi. Cette possibilité, notamment son coût, est-elle étudiée ?

En ce qui concerne l'accès des détenus aux soins, le RAP fait état de quelques difficultés concernant le financement des unités hospitalières sécurisées interrégionales – UHSI. Pouvez-vous nous apporter quelques précisions complémentaires ?

Par ailleurs, quel indicateur sera retenu, dans le projet de budget pour 2009, pour l'objectif n° 5 : « Améliorer l'accès aux soins », sachant que l'indicateur portant sur le nombre d'extractions médicales à l'extérieur par rapport à la population détenue est jugé peu pertinent car exogène à l'administration pénitentiaire ? Enfin, où en sont les recrutements de médecins coordonnateurs ? L'objectif de 450 recrutements est-il atteint ?

La loi pénitentiaire vient de faire l'objet d'échos dans la presse qui me semblent dénués de fondement. Qu'en pensez-vous ? Le calendrier d'examen du texte a-t-il été arrêté ?

(M. Guy Geoffroy, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, remplace M. Jean-Luc Warsmann à la présidence.)

PRÉSIDENTE DE M. DIDIER MIGAUD ET DE M. GUY GEOFFROY

Mme la garde des sceaux. S'agissant de la surexécution suite à la recette exceptionnelle de 31,4 millions d'euros, il n'existe pas de déséquilibre entre les actions. Simplement, les crédits sont mal imputés. Si l'administration pénitentiaire est chargée d'une mission de réinsertion, la population pénale, avant de devoir être réinsérée, est gardée et contrôlée. La baisse de la première ligne budgétaire correspondante est compensée par la hausse de la seconde. En clair, le déséquilibre est purement dû à un problème d'imputation budgétaire.

Concernant les aménagements de peine, nous disposons d'une enquête nationale portant sur 7 348 détenus sortis de prison, dont 5 667 condamnés. Parmi ces derniers, un peu plus d'un quart – 25,3 % – ont fait l'objet d'un aménagement de peine. Le taux des sorties sèches est donc encore excessif. Par rapport à l'ensemble des condamnés libérés, 7,2 % ont bénéficié de la semi-liberté, 3,1 % du placement à l'extérieur, 7,4 % de la libération conditionnelle et 7,6 % du placement sous surveillance électronique.

L'augmentation élevée du taux de bracelets électroniques n'est due, il est vrai – si l'on veut être totalement honnête –, qu'à leur mise en place récente : toute hausse par rapport à rien ne peut constituer qu'une progression...

J'insiste en tout cas sur l'intérêt de la libération conditionnelle, qui concerne près de 8 % des détenus libérés après avoir connu des taux de 10 et de 12 % : toutes les mesures favorisant, en termes de moyens, les libérations conditionnelles sont une garantie de réinsertion et d'un taux de récidive quasi nul.

La semi-liberté, pour sa part, ne peut s'appliquer qu'à certains profils. Quant au placement extérieur, il n'est décidé que pour des durées limitées et s'adresse le plus souvent à des jeunes majeurs.

Je travaille à cet égard sur un autre sujet, celui de la population pénale vieillissante, composée plus particulièrement de condamnés pour délinquance sexuelle. En effet, les libérations conditionnelles dépendent souvent d'une activité professionnelle. Il convient donc de revoir ce critère car la libération conditionnelle peut être adaptée pour les profils pénaux de ce type.

Je reviens sur le bilan de la politique d'aménagement des peines. À ce jour, 5 990 condamnés bénéficient d'un aménagement de peine, soit 12 % du total, taux qui a doublé en moins de deux ans, ce qui est énorme, et progressé de 34 % en un an : 3 215 personnes sont sous surveillance électronique, soit 1 000 de plus qu'en mai 2007 ; 842 personnes font l'objet d'un placement extérieur ; 1 863 vivent en semi-liberté. Il faut incontestablement continuer sur cette voie.

Cette politique a été grandement favorisée grâce aux conférences régionales d'aménagement des peines. Ceux qui connaissent de l'intérieur le fonctionnement de mon administration, comme Mme Lebranchu, savent combien il est difficile, au sein d'un même ministère, de faire travailler des corps différents, dotés de statuts divers, parfois animés par des visions différentes de la réinsertion. Les contraindre à se réunir par l'intermédiaire des conférences régionales d'aménagement des peines permet d'aboutir tout de même à des résultats.

Les aménagements de peine, l'insertion, la formation, l'éducation, les soins et l'amélioration des conditions de travail, tels seront les axes principaux de la future loi pénitentiaire.

Avec l'éligibilité au placement sous bracelet des condamnés à un emprisonnement d'une durée d'une à deux années, 5 000 personnes supplémentaires seront concernées. Mais, contrairement à ce qui se dit souvent, ces personnes ne seront pas remises en liberté sans exécution de peine. Ce n'est pas un cadeau : si elles ne trouvent pas d'activité, elles resteront incarcérées.

La peine peut être aménagée *ab initio* de manière fractionnée – pendant les vacances, dans le cadre d'une semi-liberté – si le condamné fait valoir au juge d'application des peines et au conseiller d'insertion et de probation qu'il a un travail. Mais si la peine est fractionnée, elle n'en reste pas moins exécutée.

Le fait que les détenus condamnés à des peines inférieures ou égales à deux ans, et non plus seulement à un an, seront concernés, ne change rien à la contrainte : sans garantie d'insertion, la peine est exécutée. Cette mesure pourra concerner, dans les maisons d'arrêt, les personnes condamnées à de courtes peines – et non pas, bien entendu, à vingt ans.

L'assignation à résidence avec surveillance électronique, qui s'appliquera principalement, dans l'esprit du respect de la présomption d'innocence, aux personnes prévenues, contribuera aussi à soulager les prisons.

Pour les personnes âgées de plus de soixante-quinze ans, les modalités de libération conditionnelle seront assouplies. Cette limite d'âge pourra même être abaissée car la libération conditionnelle, je le répète, est difficilement accessible à ces personnes dans la mesure où, à l'origine, son objectif était d'obliger les jeunes à travailler. Elisabeth Guigou a d'ailleurs eu la bonne idée d'ajouter un critère lié à la charge effective d'un enfant, car la responsabilité parentale ne peut qu'inciter les condamnés à travailler pour nourrir leur famille.

Les placements sous bracelet électronique sont proposés quatre mois avant la fin de la peine afin d'éviter les sorties sèches. Ils ont été expérimentés à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, mais en étant cantonnés à la seule libération conditionnelle. Un décret que j'ai signé en août 2007 a étendu leur usage aux suivis socio-judiciaires, et ils sont donc maintenant proposés pour toutes les modalités d'aménagement des peines.

Ce dispositif présente l'intérêt d'être très contraignant. C'est ainsi qu'une expérimentation, menée pendant un an par la cour d'appel de Douai sur six délinquants sexuels récidivistes lourds, n'a enregistré aucune récidive. Les intéressés eux-mêmes m'ont expliqué que s'ils ne passent plus à l'acte, c'est parce qu'ils se sentent contraints par le bracelet électronique mobile.

Si la loi pénitentiaire était en vigueur, 31 % de personnes supplémentaires pourraient accéder aux aménagements de peine.

Depuis leur entrée en service, 24 000 bracelets ont été activés, dont 4 155 en 2005 et 9 000 en 2007. Au 1^{er} mai 2008, 3 279 étaient actifs, soit 1 000 de plus qu'à la même date en 2007.

Il est très rare qu'un délinquant placé sous bracelet électronique viole ses obligations – cela a été le cas, par exemple, d'une personne retrouvée ivre –, car elle risque alors d'être

à nouveau incarcérée. Les incidents sont en effet plus rares qu'en cas de libération conditionnelle ou de semi-liberté – le cas le plus fréquent étant alors celui du condamné qui ne regagne pas sa prison, le soir, après son travail, pour rendre visite à sa famille –, car les personnes placées sous bracelet peuvent être localisées beaucoup plus vite.

Je vous invite vraiment à lire le rapport Lamanda, dont les vingt-trois propositions sont à ce point frappées au coin du bon sens qu'elles paraissent évidentes. Tel est le cas, en particulier, de l'absolue nécessité de faire travailler les services de façon beaucoup plus imbriquée et le plus en amont possible. Quant aux modalités pratiques de lutte contre la récidive, le rapport suggère notamment d'adopter de nouveaux modèles de bracelet électronique moins lourds, moins encombrants et moins coûteux – un marché sera signé à cet effet dans un mois.

M. René Couanau, rapporteur spécial. Quel est le coût du suivi des personnes placées sous bracelet électronique ? Est-il par ailleurs possible d'externaliser la surveillance ? Pourrait-on disposer, comme le demandait le président Migaud, d'une comparaison des coûts selon que ce travail est externalisé ou non, ou faudra-t-il que nous nous en chargions nous-mêmes ?

Mme la garde des sceaux. Le coût du bracelet fixe est de 13 euros par jour et par détenu, contre 20 euros pour le bracelet GPS mobile et 70 euros pour la détention. Le placement sous bracelet mobile est d'autant plus intéressant qu'il concerne non pas des délinquants de voie publique, condamnés à de courtes peines, mais des détenus au profil lourd, condamnés à de longues peines.

Concernant l'externalisation de la surveillance, qui a été mise à l'étude, j'y suis, à titre personnel, défavorable, tout comme je l'étais aux prisons totalement privées. Je pense en particulier – il faut être clair – aux problèmes de corruption. Les Britanniques d'ailleurs en reviennent et se tournent vers nous pour prendre modèle sur nos établissements pour mineurs. Dans les leurs, en effet, qui peuvent accueillir jusqu'à 700 ou 800 jeunes, tout est privatisé, y compris la surveillance. Outre que l'on compte ainsi un seul surveillant par couloir, je puis vous dire, pour avoir visité les cellules, qu'elles ne ressemblent à rien. En France, un mineur ne sort pas de la sienne si elle n'est pas rangée et nettoyée.

Le Royaume-Uni avait créé ce l'on peut appeler des « infractions forfait », croyant pouvoir traiter la délinquance des mineurs par l'incarcération. Certes, c'est ce que nous faisons aussi, mais notre philosophie est différente. Nos EPM, non seulement n'accueillent pas 700 ou 800 mineurs avec un surveillant par couloir, mais sont gérés par des équipes pluridisciplinaires, comprenant des éducateurs, des médecins, des psychologues...

M. Christophe Caresche. Vous allez donc recruter ?

Mme la garde des sceaux. Quand nous construisons, nous affectons du personnel. Dans ce domaine, j'ai pris mes responsabilités. Pour les établissements qui ont été ouverts cette année, le personnel correspondant a été budgété, avec, je le reconnais, l'appui des parlementaires. L'inverse serait insensé, en particulier pour les EPM.

À titre personnel, en tout cas, je suis défavorable à l'externalisation de la surveillance, surtout s'agissant des délinquants très lourds : face à un pédophile récidiviste, la surveillance doit être régaliennne.

M. René Couanau, rapporteur spécial. Très bien !

Mme la garde des sceaux. L'option de la privatisation est cependant étudiée.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances.* Par qui ?

Mme la garde des sceaux. Par l'administration pénitentiaire, car je n'ai pas, malgré tout, de tabou en la matière. Peut-être certains aspects de la surveillance méritent-ils en effet d'être externalisés, qu'il s'agisse de la vidéosurveillance dans les établissements ou de la réception des signaux GPS. Mais je persiste à considérer que la surveillance est une mission régaliennne.

M. René Couanau, *rapporteur spécial.* Parfait !

Mme la garde des sceaux. Dans la population carcérale, le taux des personnes atteintes de problèmes psychiques, c'est-à-dire allant de la petite déprime aux troubles lourds du comportement ou de la personnalité, est évalué à 20 %. Or, vous le savez, garantir l'accès des détenus aux soins était un engagement du Président de la République. C'est ainsi qu'il avait envisagé la création d'hôpitaux prisons, ou UHSA – unités hospitalières spécialement aménagées –, car les personnes présentant des troubles psychiatriques n'ont rien à faire dans un établissement classique. Elles doivent en être sorties et faire l'objet de soins. Une fois guéries, si l'exécution de leur peine n'est pas achevée, elles reviennent en détention. Sinon, elles sortent sous surveillance médicale.

Le premier centre de soins fermé ouvrira à Fresnes en septembre et deux hôpitaux prisons ouvriront l'an prochain à Lyon et à Rennes, comprenant respectivement quarante et soixante places. À terme, il est prévu d'ouvrir 711 places en hôpitaux prisons.

J'entends dire que ce sera insuffisant au vu de la population carcérale, mais c'est oublier que le placement en UHSA n'est pas une détention dans la détention. Il crée un flux en faisant sortir de détention des personnes malades pour leur permettre de suivre des soins. Il est d'ailleurs déjà possible de faire sortir de détention les détenus atteints de troubles psychiatriques lourds en recourant à l'hospitalisation d'office, la HO.

Après l'adoption de la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, et qui a prévu des peines planchers, l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux soins psychiatriques ou au suivi psychologique avait été différée au 1^{er} mars 2008, faute d'un nombre suffisant de médecins coordonnateurs. Nous en compterons cependant 200 d'ici à la fin de l'été, contre à peine une centaine en août 2007, et nous nous sommes engagés à ce qu'ils soient 500 d'ici à la fin de l'année.

Même si cela va beaucoup mieux, les rapports entre la santé et la justice sont toujours très compliqués. C'est une vraie difficulté, ainsi que je l'avais souligné à M. Blisko lors de la discussion parlementaire – j'imagine que Mme Lebranchu y a aussi été confrontée.

Si le principe des soins en prison a été posé par Mme Guigou, sa loi, adoptée en fin de législature, n'était malheureusement pas accompagnée des moyens nécessaires. En outre, nombre de médecins considèrent qu'un soin psychologique ou psychiatrique contraint est inopérant, faute d'adhésion de la personne concernée. Les difficultés ne sont donc pas seulement imputables au manque de moyens mais aussi, pour beaucoup, à cette controverse philosophique concernant le soin en prison.

M. Guy Geoffroy, *vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Les dispositions en question de la loi de 2007 sont-elles entrées en vigueur ?

Mme la garde des sceaux. Tout à fait : aujourd'hui, à peu près 150 médecins coordonnateurs sont opérationnels. Je le répète, ce n'est pas uniquement un problème de moyens – les anciens gardes des sceaux le savent parfaitement.

Le centre de soins fermé de Fresnes ouvrira, mais les difficultés pour le mettre en œuvre sont nombreuses. Le corps médical considère que les soins ne sont pas dispensés de la même manière en prison. Mais il est impossible de transférer tous les malades des centres pénitentiaires dans les hôpitaux. En tout cas, la vacation des médecins coordonnateurs a été substantiellement revalorisée par un arrêté de janvier dernier, passant de 426 à 700 euros.

La formation constitue l'un des autres volets de la loi pénitentiaire. Déjà, vingt-sept établissements ont expérimenté les commissions pluridisciplinaires et les quartiers arrivants.

Habituellement, les personnes sont prises en charge, dans les établissements pénitentiaires, en fonction de l'infraction dont elles se sont rendues coupables : une personne condamnée pour conduite en état alcoolique est traitée pour ses problèmes d'alcool, ce qui n'est pas le cas d'une personne condamnée pour violences conjugales même si elle présente un profil alcoolique, car ce problème est, dit-on, déconnecté du délit.

Dans les quartiers arrivants, que la loi pénitentiaire généralisera, la personne placée sous écrou sera évaluée, pendant sept jours, à tous points de vue ...

Mme Marylise Lebranchu. Enfin !

Mme la garde des sceaux. ...son niveau scolaire, son degré de formation, son niveau de socialisation, ses addictions, notamment aux stupéfiants – dont l'usage est très courant, en particulier parmi les jeunes.

Le mode de détention pourra alors être adapté : placement dans une cellule individuelle ou non, mise en place immédiate d'un programme de soins adapté – d'autant que, pour de nombreuses personnes, l'incarcération est un choc traumatique –, propositions de formation. Il faut savoir en effet que 60 % de la population carcérale n'a ni activité, ni diplôme, ni qualification lors de l'entrée en prison et que 12 % est totalement illettrée. L'évaluation des besoins en formation, en éducation, en soins ne pourra que favoriser la réinsertion.

Ce système des quartiers arrivants est expérimenté pendant huit jours, notamment à Meaux et à Melun, et il présente de bons résultats. Le quartier arrivants de la prison de Villefranche-sur-Saône a d'ailleurs fait l'objet d'un grand reportage dans *Libération*, et il a même reçu le label de qualité Afnor. L'administration pénitentiaire est très impliquée dans la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes, mais aussi dans cette mission de réinsertion.

Auparavant, les anciens détenus cachaient leur situation pour trouver un travail. Aujourd'hui, les entreprises se mobilisent, et je viens de signer une convention avec le Medef, qui sera déclinée dans toute la France, pour que des entreprises se déplacent sur les lieux de détention afin de dispenser des formations professionnelles en alternance, dans le cadre d'un partenariat avec les régions, ou d'offrir des emplois à l'issue de la détention.

La loi pénitentiaire permettra également aux détenus d'élire domicile en prison. Cette mesure peut paraître négligeable, mais la plupart des détenus, notamment les jeunes, qui souvent n'ont plus de papiers au moment de leur incarcération, n'avaient aucune activité et n'étaient inscrits nulle part. Une fois qu'ils auront élu domicile, ils pourront chercher un logement, s'inscrire directement à l'ANPE ou à l'AFPA, et recevoir du courrier. Ils n'auront plus besoin de passer par une association pour faire reconnaître leurs droits. Certains élus, il est vrai, se sont déclarés réticents à l'idée que des détenus élisent domicile dans leur commune car ils ne voulaient pas d'eux comme électeurs.

La formation professionnelle est surtout valable dans les prisons pour femmes, car nombre de ces dernières, qui ont d'ailleurs généralement moins de passé pénal que les hommes, n'ont jamais travaillé. La formation en alternance leur permet de suivre un cursus théorique en prison et de se rendre en entreprise pour des stages. C'est pourquoi nous avons signé des conventions avec des entreprises et trois régions afin que la formule soit approfondie.

Malgré les drames que nous avons eus à déplorer, notamment des suicides, je reste convaincu que les EPM, par leur caractère pluridisciplinaire, sont adaptés aux mineurs. Il en va de même d'ailleurs des CEF, les centres éducatifs fermés, qui ont été évalués dans un rapport de la Cour des comptes : 61 % des mineurs qui en sortent ne récidivent pas dans l'année suivante, alors que, dans leur majorité, ils se sont rendus coupables d'actes graves, de nature criminelle ; il ne s'agit donc pas de foyers de protection de l'enfance. Les CEF coûtent très cher, il faut le savoir, mais un vrai travail de fond y est accompli.

Les EPM constituent en fait le stade supérieur de la prise en charge des mineurs : ce sont de petites unités, animées par des équipes pluridisciplinaires, avec obligation d'activité, de formation, d'éducation et de soins. Les cinq premiers établissements fonctionnent plutôt bien – la principale difficulté reconnue par les professionnels eux-mêmes étant de travailler ensemble car ils sont issus de corps différents –, et l'on en comptera sept d'ici à la fin de l'année. Ce nombre permettra de fermer les quartiers pour mineurs, où les détenus n'ont aucune obligation d'activité. Ils peuvent rester toute la journée dans leur cellule alors que les EPM ont, au contraire, une vraie vocation éducative, sanitaire, mais aussi de réinsertion.

M. Serge Blisko. Vous avez déjà apporté de nombreuses réponses, madame la garde des sceaux, mais je vous demanderai de revenir sur quelques points relatifs aux mêmes thèmes, sensiblement, que ceux abordés par M. Garraud.

En dépit de l'annonce de la loi pénitentiaire – qui pose également des questions de méthode et de calendrier – et des efforts déployés par l'administration pénitentiaire, je crains que vous ne soyez dépassée par l'inflation du nombre de personnes incarcérées, soit plus 6 % par an. La situation conduit en effet à s'interroger sur les causes de ce flux de détenus et sur les dispositifs alternatifs envisagés, en particulier l'assignation à résidence, qui risquent de se révéler insuffisants.

La phase de rénovation des bâtiments doit intervenir en 2012, après la fin du « programme 13 000 ». Mais certains établissements connaissent aujourd'hui des situations critiques, en particulier ceux dont le taux d'occupation excède 200 %, comme ceux Béziers ou du Mans. Pensez-vous vraiment qu'il soit possible d'attendre jusqu'en 2012 ? C'est un sujet d'inquiétude majeur.

En revanche, les CPA, les centres pour peines aménagées, et les CSL, les centres de semi-liberté, ne sont pas occupés à 100 %. Pour quelles raisons ? Il conviendrait, pour le coup, et nous en serons certainement tous d'accord, qu'ils soient non pas suroccupés, mais, pour le moins, très occupés. Ne serait-ce pas une preuve du développement des alternatives à la prison ?

À propos des libérations conditionnelles, je constate une discordance entre vos propos et les positions prises par le Gouvernement en 2007. Si j'ai bien compris, le taux de libérations conditionnelles s'établit entre 8 à 12 % suivant les années.

Mme la garde des sceaux. Il avait stagné jusqu'en 2005 et 2006, pour excéder 10 % à la fin de l'année dernière et dépasser 8 % à ce jour.

M. Serge Blisko. Si les libérations conditionnelles sont convenablement accompagnées – car elles ne sont jamais sèches –, nous sommes tous d'accord pour considérer qu'il s'agit d'une sorte de mise à l'épreuve, mais les dispositifs doivent être plus nombreux.

S'agissant de la loi de règlement proprement dite, je ne vous fais pas reproche de traiter en trois lignes les EPM, car cette loi porte sur l'exercice 2007. Nous attendons cependant avec impatience le bilan de ces établissements, en particulier en ce qui concerne les coûts et les résultats.

Je me suis posé à cet égard la même question que M. Migaud s'agissant de l'intérêt financier du partenariat public-privé par rapport à la gestion directe. Votre réponse ne m'a pas donné l'impression de donner un avantage certain au PPP.

Mme la garde des sceaux. C'est pourtant le cas en termes de valorisation des immeubles.

M. Serge Blisko. Sans doute un indicateur fait-il défaut pour évaluer la PPP par rapport à la gestion régaliennne classique. Une étude un peu dépassionnée est nécessaire.

Aux pages 90 et 91 du RAP, deux indicateurs me paraissent compliqués au regard de ce qui nous intéresse le plus et nous rassemble : accroître les chances de réinsertion.

Le taux de « détenus bénéficiant d'une formation générale et/ou professionnelle », par le biais de l'éducation nationale ou de l'AFPA, stagne depuis des années entre 23 et 29 %. Si l'on en croit les chiffres de l'objectif n° 6, « Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus », aucun saut ni qualitatif ni quantitatif n'a été enregistré depuis des années.

Le problème, me semble-t-il, tient à l'implication des acteurs. D'aucuns, issus de l'éducation nationale, s'estiment en effet peu soutenus par leur administration d'origine. Ce n'est évidemment pas à vous de répondre sur ce point, mais je voulais vous le signaler. Nous avons ainsi découvert qu'aucun inspecteur général de l'éducation nationale n'était chargé de suivre les questions de formation et de remise à niveau – le fort taux d'illettrisme que vous avez rappelé constitue en effet un grave problème. Bref, les enseignants et autres personnels en provenance de l'éducation nationale se sentent un peu isolés.

De façon connexe, le taux de « détenus bénéficiant d'une activité rémunérée », hors travail d'intérêt général, est lui aussi en stagnation, se situant autour de 38 %. Ce résultat mérite d'être amélioré. Je sais que les difficultés sont énormes, du fait de la concurrence qui s'accroît à l'extérieur et des contraintes inhérentes aux établissements, mais le travail pénitentiaire devrait être développé dans les années à venir,

en particulier dans les établissements neufs ou rénovés. Une mesure législative ou réglementaire pourrait même rendre éligible ce type de travail aux clauses sociales des marchés publics. Si les produits fabriqués en prison restent soumis aux conditions de concurrence légales, ils ne seront jamais concurrentiels avec ceux du marché et, en particulier, des pays à bas coût de main-d'œuvre : les détenus travaillent en effet entre vingt et trente heures par semaine pour des raisons liées à la vie de l'établissement.

Nous restons aussi sur notre faim en ce qui concerne le taux de « détenus bénéficiant d'un projet de préparation à la sortie ». Des marges de progression importantes existent également dans ce domaine.

On entend beaucoup parler d'associations spécialisées dans la réinsertion ou l'hébergement à la sortie de prison qui se retrouvent en liquidation judiciaire, le versement de leurs crédits ayant été différé voire coupé. Tel a été encore le cas récemment d'une très importante association en Aquitaine. Ce problème nous préoccupe, et nous y reviendrons évidemment lors de l'examen de votre projet de loi, car l'administration pénitentiaire a toujours été accompagnée par une vie associative très riche, même si, à l'époque de Saint-Vincent-de-Paul, on ne parlait pas d'associations ».

M. René Couanau, *rapporteur spécial*. Quelle référence idéologique !

M. Serge Blisko. Nous ne pouvons tous qu'admirer l'homme et son œuvre.

Concernant les soins, les considérations quelque peu techniques de la page 90 du RAP concernant l'application informatique GIDE – gestion informatisée des détenus en établissement – appellent des explications. Je note tout de même que si la prévision à mi-2007 en matière d'extractions médicales et de transfèrements était de 48 000, la réalisation se limite à 37 000. Cet écart est-il positif ou négatif ?

Ma question n'est pas innocente. Je veux en effet faire ici allusion à ce qu'il était convenu d'appeler l'hôpital des prisons de Fresnes, ou établissement public de santé national de Fresnes, dont la cotutelle souhaite la fermeture. Autant l'implantation de deux UHSI s'impose au regard des normes requises pour un bloc opératoire – les sites hospitaliers de la Salpêtrière et de Henri-Mondor, à Créteil, ont ainsi été évoqués –, autant je ne suis pas convaincu que la fermeture de la structure de Fresnes améliorera la qualité des soins en prison, en particulier pour les détenus âgés, qui, souvent délinquants sexuels, sont de plus en nombreux compte tenu de l'inflation carcérale – je ne résiste pas à l'emploi de cette expression – et de l'allongement des peines.

J'ai en effet été frappé par la qualité des soins dans ce dernier établissement où les détenus présentent des pathologies lourdes, et je ne pense pas que les nouveaux hôpitaux, très spécialisés, qui coûteront une fortune, seront vraiment adaptés aux transfèrements de tels détenus pour rééducation neurologique.

L'hôpital de Fresnes possède une histoire, une culture, une expérience ; l'administration pénitentiaire y travaille en symbiose avec un personnel de santé qui dépend de l'Assistance publique et qui est spécialisé dans les soins de suite après opération – le problème intervenu en matière de dialyse a été résolu après les remarques de la Cour des comptes.

Alors qu'il est déjà très difficile de trouver des médecins pour intervenir auprès d'une population très particulière, je crains que la mise « au rancart » de cet établissement ne bénéficie ni aux détenus, ni à l'administration, ni aux

finances publiques. L'hôpital prison de Fresnes mérite d'être rénové. Je vous demande instamment, puisque l'occasion se présente, de réexaminer la décision de fermeture, sans doute trop radicale et prise de manière un peu hâtive.

M. Christophe Caresche. La situation à laquelle vous faites face, madame la garde de sceaux, me semble assez critique.

Le nombre de détenus croît fortement, et je ne vois pas ce qui pourrait infléchir cette tendance, tout simplement parce qu'elle est inhérente à votre politique pénale. Certes, j'ai approuvé le refus d'accorder une grâce présidentielle, mesure qui a dû peser de manière significative sur le nombre des libérations, mais, quoi qu'il en soit, le rythme annuel d'augmentation de 5 % de la population carcérale reste préoccupant, car difficile à endiguer.

Comme M. Garraud l'a souligné, cette évolution se traduit par un déséquilibre budgétaire préoccupant : tandis que les crédits de l'action n° 1, « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice », dépassaient de plus de 50 % par rapport aux prévisions, les crédits de l'action n° 2, « Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice », qui contribue notamment à la lutte contre la récidive, étaient sous-consommés. Si vos explications à ce propos sont recevables, elles ne justifient pas tout. Nous pourrions en discuter puisque vous annoncez un texte de loi.

Vous proposez finalement deux orientations : la construction de places nouvelles, qui n'interviendra cependant pas dans l'immédiat et n'aura donc pas d'effets à court terme, et des aménagements de peine.

Je veux bien vous donner acte de la progression de ces derniers. L'évolution est positive. Mais nous partions de bas, ainsi que vous l'avez vous-même relevé. Aussi peut-on se demander si cette progression va se poursuivre.

Je reconnais également que le bracelet électronique n'a pas connu le développement qui aurait pu être le sien depuis qu'il a été autorisé par la loi en 1997.

Mme la garde des sceaux. Les premiers placements datent de 2000.

M. Christophe Caresche. Je ne mets pas en doute la bonne volonté des ministres successifs, mais ils ont manifestement eu du mal à développer le dispositif, même si sa mise en œuvre a progressé ces dernières années. La difficulté tient au fait que, dans ce domaine comme dans d'autres, toute mesure de surveillance requiert non seulement du matériel, mais également du personnel supplémentaire, ce qui a un coût. Il m'a ainsi été rapporté que la police ou la gendarmerie pouvaient parfois se substituer à l'administration pénitentiaire pour assurer la mise en œuvre de ce dispositif. Aussi ne suis-je pas certain que votre administration dispose vraiment des moyens de sa politique en la matière.

Je suis heureux, madame la garde de sceaux, que vous érigiez la libération conditionnelle en élément central de votre politique. Ces dernières années nous avons plutôt constaté, en matière pénale, un encadrement toujours plus restrictif de cette mesure et même l'interdiction d'y accéder pour certains détenus, tout simplement parce que, après des affaires ayant défrayé la chronique, des responsables politiques se sont scandalisés d'infractions commises par des personnes en libération conditionnelle.

J'espère que vous continuerez de défendre ce dispositif avec détermination lorsque des événements similaires se produiront – ce qui malheureusement ne manquera pas d'arriver car la récidive zéro n'existe pas.

J'ajoute que certains détenus ne sont pas volontaires pour bénéficier de la libération conditionnelle, tout simplement à cause de l'automatisme des mécanismes de réduction de peine : ils préfèrent accomplir un temps de prison un peu plus long sachant qu'ils seront alors débarrassés de la main de justice, plutôt que sortir un peu plus tôt et rester sous main de justice. Pour favoriser la libération conditionnelle, il faudra prendre des mesures concernant les réductions des peines.

Mme la garde des sceaux. Il ne vous aura pas échappé, monsieur Caresche, que de telles mesures ont été adoptées dans les textes relatifs aux peines planchers et à la rétention de sûreté. Il existe en effet deux sortes de réductions de peine. La réduction de peine pour bonne conduite, qui est automatique, c'est-à-dire que le détenu sait en arrivant le nombre de mois ou d'années qu'il ne fera pas, et la réduction de peine supplémentaire. Ces deux dispositifs ont été réformés, sans en remettre en cause le principe.

Le premier n'est plus accordé *ab initio*, dès l'entrée en prison, mais au cours de la détention. La réduction n'est donc plus automatique, mais conditionnée aux soins, s'agissant notamment des délinquants sexuels. Quant au second, il a été réformé par deux textes.

M. Christophe Caresche. J'examinerai cela de près. En tout cas, si aucun effort n'est fait en matière de réductions de peine, vous ne parviendrez pas à développer les libérations conditionnelles. Or le dispositif que vous proposez, en prévoyant moins de réductions de peine, se traduira par un maintien plus long des détenus en prison.

Mme la garde des sceaux. Nous comptons bien favoriser les aménagements.

Mme Marylise Lebranchu. Sans vouloir non plus polémiquer, je rappelle que si un programme de construction de places et de fermeture d'établissements vétustes a été engagé juste avant 2002 – nous avons d'ailleurs créé une agence et commencé à embaucher des ingénieurs –, notre objectif était de ne pas dépasser 50 000 places, en s'engageant même à développer les aménagements de peine pour limiter le nombre de détenus, à 45 000 dans un premier temps. Je suis donc très contente d'entendre le discours d'aujourd'hui, qui traduit incontestablement une évolution.

Il n'en reste pas moins que notre programme a été stoppé par M. Bédier – décision dont vous n'êtes donc pas responsable – qui a alors lancé des appels d'offre, sous forme de PPP, pour la construction d'établissements avec le privé, ce qui a évidemment demandé à nouveau beaucoup de temps. C'est donc un choix politique qui a entraîné l'arrêt de notre programme de construction.

J'insiste à mon tour sur le fait que nous ne disposons pas des éléments de comparaison de coût par détenu entre un établissement sous gestion privée et un établissement que je qualifierai d'ordinaire. Vous prétendez que les bâtiments publics, du fait de leur mauvaise maintenance, perdent de la valeur au bout de vingt ans, contrairement aux bâtiments privés. Or faut-il rappeler que, dans un PPP, c'est la maintenance, que les sociétés privées facturent au ministère, qui leur rapporte le plus ? Que la maintenance soit facturée par le privé ou réalisée en interne, ne change donc rien. Il faudra d'ailleurs nous expliquer comment une société privée peut entretenir un bâtiment de façon parfaite et à moindre coût, contrairement au secteur public, alors qu'elle doit rémunérer son capital.

Au demeurant, si nous avons choisi de maintenir un système public, c'est au terme de plusieurs expériences. Un certain établissement sous gestion privée, que je ne citerai pas, mais que vous reconnaitrez, a pu ainsi prêter le flanc aux mêmes critiques que celle que vous avez formulées vis-à-vis des établissements britanniques correspondants : la situation y était à un point tel que les surveillants, mis à disposition par le ministère, ne pouvaient plus entrer dans les quartiers de jeunes majeurs.

J'espère vraiment que nous pourrons un jour disposer d'une analyse économétrique des deux systèmes afin de savoir pourquoi l'un est moins cher que l'autre.

S'agissant de la carte judiciaire, vous avez d'abord annoncé que vous disposeriez de 800 millions puis, quelques semaines plus tard, en décembre, de 500 millions. Je comprends que vous ne nous communiquiez pas les éléments de discussion avec Bercy, mais pourquoi des bâtiments aux normes, dont certains appartiennent au ministère, vont-ils fermer, alors qu'il est prévu de transférer leur activité dans des bâtiments qui ne sont pas aux normes, sachant que le ministère de la justice gère déjà au moins 15 000 mètres carrés d'Algeco ? Il faudra donc construire.

Aussi, je demande une évaluation de la situation actuelle et de la situation envisagée, en tenant compte de la moyenne de 57 mètres carrés par fonctionnaire dans les tribunaux, ainsi que le bilan carbone, en particulier des déplacements que ces transferts entraîneront. L'État doit être exemplaire en toute matière.

Enfin, pourquoi l'École nationale de la magistrature ne forme-t-elle que quatre-vingts élèves, alors que le départ des « papy-boomers » touche fortement la magistrature ? Comme nombre d'entre eux ne partiront pas à la retraite à soixante ans, mais, pour être entrés tard dans la carrière, entre soixante-deux et soixante-cinq ans, de grandes vagues de départ restent donc à venir. Pourquoi, dans ces conditions, avoir réduit les effectifs d'entrée à l'ENM ?

Mme la garde des sceaux. Pour répondre d'abord à M. Blisko, il est vrai que treize établissements sont surpeuplés, par exemple à Gradignan. Certains d'entre eux cependant bénéficieront du transfert de détenus dans de nouveaux établissements. Ce sont ainsi 576 places qui seront ouvertes, en octobre, à Saint-Denis-de-la-Réunion, dont l'établissement actuel, avec ses 200 places, est dans un état inacceptable. Les travaux y ont été différés pendant très longtemps et j'ai décidé d'en faire une priorité.

Il est arrivé à des gouvernements que vous souteniez, monsieur Blisko, de fermer des places, non pour le plaisir, mais parce qu'elles étaient insalubres ou vétustes. De même, nous réduisons la capacité de certains établissements, mais en les mettant aux normes, sachant que, lorsque nous construisons une nouvelle prison, sa capacité est systématiquement supérieure à l'ancienne.

Nous n'avons pas pour autant opté pour deux phases distinctes : certaines réhabilitations sont déjà en cours, comme à Nice, où l'établissement, situé en centre-ville, pose un vrai problème, car je n'ai pu trouver de terrain ailleurs. Compte tenu de son état, je suis en effet obligée de le mettre aux normes, ce qui implique des dépenses qui pourraient être mieux utilisées, par exemple pour accroître le nombre de places. Mais je dois bien tenir compte des résistances manifestées par les élus, qui ont leur mot à dire.

Suivant les cas, nous remettons aux normes, nous supprimons une partie des places ou nous fermons pour reconstruire avec davantage de places. Il en ira ainsi pour l'éta-

blissement de Gradignan, où je me suis rendue voilà deux semaines, qui est surpeuplé : comme nous construisons un établissement, de 900 places, à Mont-de-Marsan et un autre vers Poitiers, des détenus de Gradignan pourront être transférés dans ces deux prisons supplémentaires ouvertes dans la même région judiciaire.

S'agissant du travail en prison, je fais miennes vos remarques. Nous sommes tout de même parvenus à maintenir le taux d'activité, en dépit des contraintes d'aménagement des ateliers, notamment à la Santé, comme j'ai pu le constater lors d'une visite. D'autres établissements pénitentiaires sont, au contraire, bien adaptés, comme celui de Muret, où je me suis également rendue, qui est doté de grands hangars, propices à une activité de fonderie, mais qui garantissent également une vraie sécurité au personnel pénitentiaire et aux détenus. La réinsertion des prisonniers s'en trouve facilitée, d'autant qu'il s'agit de détenus qui ont souvent commis des crimes graves, notamment sexuels, et qui purgent par conséquent des peines assez longues.

Environ 37 % de détenus ont une activité, en dépit, d'une part, des difficultés à trouver des employeurs pour salarier les détenus et, d'autre part, des contraintes immobilières. À la Santé, par exemple, les personnes concernées travaillent dans des couloirs réaménagés, dans lesquels sont installés des mini-ateliers sur des petites tables.

Dans tous les nouveaux établissements, en tout cas, il sera possible d'avoir une activité professionnelle. Nous avons d'ailleurs signé des conventions avec des entreprises pour que davantage d'activités soient proposées aux détenus, même si c'est très compliqué pour tout le monde – pour l'employeur comme pour l'administration pénitentiaire – puisque les détenus ne signent pas de contrat de travail et sont rémunérés à la moitié du SMIC.

Nombre de prévenus pourraient accéder à une activité, mais l'administration hésite à les classer sur la liste des personnes aptes au travail, car elle ignore combien de temps ils resteront incarcérés, et elle privilégie donc les personnes condamnées. En outre, le temps d'être classés, les condamnés à de courtes peines sont souvent proches de leur sortie. Pour l'administration pénitentiaire, même si l'activité abondait, tout ne serait donc pas simple pour autant. Aussi le taux de 38 % est-il déjà élevé, compte tenu des contraintes auxquelles elle est soumise.

Il est vrai, par ailleurs, que des centres de semi-liberté et des centres pour peines aménagées ne sont pas pleins. Le placement dépend d'une décision judiciaire, mais encore faut-il la faire exécuter car, dans certaines régions judiciaires, il n'existe pas toujours d'établissement à proximité. Lorsque j'étais magistrate à Évry, le centre de semi-liberté était situé dans le Val-de-Marne ; il n'y en avait pas à côté de Fleury-Mérogis.

Les placements en semi-liberté sont plus courants. Ils participent aussi de la politique volontariste d'aménagement des peines. À cet égard, les conférences régionales d'aménagement des peines, en réunissant tous les acteurs concernés, permettent d'affecter des détenus dans un centre dépendant d'un autre ressort judiciaire. Le tout est de savoir si des places sont disponibles dans un autre ressort, surtout s'il est contigu. Nous prévoyons en tout cas un programme de 1 500 places supplémentaires en centres de semi-liberté d'ici à 2012.

La rénovation de l'hôpital de Fresnes, que vous préconisez, coûterait autant que la construction d'un établissement neuf. C'est pourquoi, avec le ministère de la santé, nous avons opté pour sa fermeture et privilégié l'UHSI de la Salpêtrière.

L'administration pénitentiaire ne maîtrise pas grand-chose en matière de santé, car elle ne dispose guère de moyens de contrainte sur la population carcérale. En outre, si vous émettiez des doutes en matière d'extractions sur l'intérêt de transférer tel ou tel détenu dans des établissements pas toujours adaptés, l'administration pénitentiaire n'a pas la maîtrise de la politique sanitaire. Si un détenu a besoin de soins, il est dirigé là où il peut en recevoir.

Quant aux PPP, ils seront évalués, notamment le « programme 13 000 » lancé par Albin Chalandon. Il n'en reste pas moins que les établissements en gestion déléguée – on en compte aujourd'hui 30 sur 196 – sont bien mieux gérés que les prisons d'État : les prisons du « programme 13 000 » sont toutes en bon état, alors que Fleury-Mérogis, aurait besoin d'une rénovation qui coûterait 380 millions d'euros.

Mme Marylise Lebranchu. Ce n'est là que le résultat d'un problème de gestion interne à l'administration pénitentiaire.

Mme la garde des sceaux. C'est sans doute aussi que la gestion ou la maintenance n'est pas son métier. J'ai moi-même nommé à la direction des ressources humaines du ministère de la justice un administrateur, car le métier des magistrats n'est pas de gérer. Chacun son métier. Nous conserverons les missions régaliennes, mais il faut bien constater que les prisons en gestion déléguée sont mieux entretenues que celles en gestion directe.

Mme Marylise Lebranchu. Pardonnez-moi d'insister, mais c'est là un problème d'organisation – j'ai d'ailleurs oublié de vous demander ce qu'est devenue l'agence que nous avons créée pour la construction de nouveaux établissements. Ce que vous venez de dire est en tout cas inadmissible s'agissant des établissements encore gérés par le ministère de la justice.

Les personnels – j'ai discuté sur place à l'époque avec eux – savent parfaitement comment procéder. Simple, leurs établissements ne disposent pas des crédits nécessaires pour embaucher le chef des travaux et les deux contremaîtres dont ils ont besoin pour leurs travaux.

L'administration pénitentiaire a les moyens de progresser : les mairies et les autres collectivités territoriales savent fort bien gérer leurs bâtiments publics, tels que les écoles primaires.

Mme la garde des sceaux. Il ne faut pas confondre école et prison.

Mme Marylise Lebranchu. La gestion de l'établissement de Luynes, pour parler clairement, s'est révélée catastrophique. Il a fallu se battre contre le gestionnaire pour qu'il fasse un minimum, et encore avons-nous dû injecter de l'argent. Non seulement cet établissement n'était pas mieux entretenu qu'un établissement sous gestion publique, mais il rencontrait de graves problèmes de fonctionnement interne.

Il faudrait, pour éviter des débats interminables, disposer d'un tableau financier comparatif. S'il apparaît en effet que la somme consacrée à la maintenance dans un établissement public est inférieure de 20 % à celle d'un établissement privé, il est normal que le premier soit mal entretenu.

Mme la garde des sceaux. Que je sache, l'établissement de Luynes fonctionne très bien.

Mme Marylise Lebranchu. C'est oublier ce que nous avons été obligés de faire à l'époque.

Mme la garde des sceaux. Lorsqu'il y a eu un problème, il a été réglé sur une simple demande de notre part. Aujourd'hui, il fonctionne très bien.

Pour ma part, je considère que la maintenance n'est pas le métier de l'administration pénitentiaire. Je ne vous communique pas les chiffres dont je dispose car je souhaite en avoir confirmation. Mais s'ils se confirment, ils montreront – mais je n'en fais pas une question idéologique – que la gestion déléguée est systématiquement plus efficace que la gestion directe.

La fonction publique n'a pas à assurer un métier qui n'est pas le sien alors que les sociétés œuvrant en gestion déléguée, qui travaillent sur de grandes masses, réalisent des économies d'échelle. La maintenance n'est pas nécessaire tous les jours. Pourquoi l'État emploierait-il pendant quarante ans un chauffagiste, pour qu'il travaille trois fois par-ci par-là ? Je préfère assouplir la gestion.

Quand un problème se pose, par exemple en matière de chauffage ou de restauration, l'entreprise concernée est appelée et intervient immédiatement. À Luynes, tout fonctionne très bien, sans rien coûter à l'État, puisque, conformément au contrat, l'entreprise règle ses problèmes elle-même. Selon moi, si sa gestion avait été en régie directe, cela aurait coûté beaucoup plus cher.

Je vous l'affirme, dans certains établissements en gestion déléguée, les résultats sont nettement meilleurs que si la gestion était directe. Je l'ai d'ailleurs dit aux représentants des services techniques, qui me faisaient évidemment remarquer qu'avec la gestion déléguée des postes sont en péril.

Quand vous entrez dans un établissement, vous savez immédiatement s'il est ou non en gestion déléguée au vu de la restauration ou encore du chauffage. Je n'en fais pas une question d'idéologie, je le répète, car j'estime que les missions régaliennes ne doivent surtout pas être externalisées.

Allez donc visiter l'établissement de Gradignan. Vous verrez la différence avec Luynes : les murs des cellules tombent et seul un coup de peinture les recouvre car l'administration ne sait pas faire. En gestion déléguée, l'entreprise aurait posé de l'enduit et remis la cellule en état car c'est son métier.

Vraiment, je préfère pour les détenus la gestion déléguée. J'effectuerai l'évaluation des trente établissements concernés, mais selon les éléments dont je dispose, elle est beaucoup plus efficace.

Même dans les établissements surpeuplés en gestion déléguée, comme Villepinte, la différence est probante, qu'il s'agisse seulement de l'état des cellules ou des gymnases et autres installations sportives.

Concernant les porteurs de bracelet électronique, ils sont surveillés et localisés par l'administration pénitentiaire, et certainement pas par la police, monsieur Caresche. Celle-ci n'intervient qu'en cas de violation d'une obligation afin d'appréhender l'individu localisé.

Vous dites par ailleurs qu'il faudrait davantage de personnel afin de surveiller les porteurs de bracelet électronique. Mais il en faut surtout davantage pour les personnes

écrouées, qui coûtent 70 euros par jour, contre 13 pour le bracelet électronique. L'aménagement de peine coûte beaucoup moins cher que la détention.

Vous parlez également de dérapage et de déséquilibre budgétaires. Les chiffres que je vous ai donnés pourront être affinés, mais, je le répète, il s'agit là d'un strict problème d'imputation budgétaire.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. La LOLF, la loi organique relative aux lois de finances, autorise justement une certaine souplesse de gestion.

Mme la garde des sceaux. Certaines associations de réinsertion connaissent, il est vrai, des difficultés – j'étudie de près le dossier de l'une d'entre elles, située à Bordeaux. Nous ne sommes pas là cependant pour financer des structures, mais pour travailler à des projets, notre objectif étant de réinsérer des personnes détenues. Si une association rencontre des problèmes parce qu'elle a moins de personnes à réinsérer, je comprends sa difficulté, mais, je le répète, nous ne sommes pas là pour financer des structures. Or quand deux associations ont exactement la même activité, si nous en privilégions une, l'autre est forcément en difficulté.

Pour autant, cela ne signifie pas que les crédits accordés par le ministère de la justice aux associations diminuent. Bien au contraire, ils ont progressé de 10 %, au profit de la qualité de la réinsertion.

M. Serge Blisko. Comme nous sommes très sollicités par ces associations, pourrions-nous disposer de chiffres sur le partenariat avec elles, s'agissant notamment du rapport coût/efficacité ?

Mme la garde des sceaux. Cela me semble très difficile, car certains juges d'application des peines travaillent, pour l'exécution ou le suivi des mesures, avec des associations habilitées, tandis que d'autres – j'ai eu à connaître d'un cas à Mulhouse, il y a trois ans – préfèrent travailler avec des structures qui ne sont pas forcément habilitées, mais qui font un bon travail. L'analyse de ce partenariat est donc compliquée, car il se noue au niveau de chaque cour. Il arrive aussi qu'un magistrat, notamment pour le placement des mineurs, ne souhaite plus travailler avec telle ou telle association, même s'il dispose du financement nécessaire.

La libération conditionnelle, monsieur Caresche, n'a jamais été remise en cause. Si le Président de la République a pu considérer que des libérations conditionnelles auraient pu, au regard de certains critères, être évitées, nous avons toujours été favorables à la libération conditionnelle, que nous considérons comme le meilleur outil de réinsertion, car elle est assortie d'une vraie mise à l'épreuve et d'une vraie surveillance.

Quant au repli en matière de réduction de peine, il favorisera évidemment les libérations conditionnelles. Si je suis défavorable aux réductions de peines comme aux grâces collectives, c'est en effet parce qu'elles ne comportent pas de contreparties.

À propos des programmes de construction, madame Lebranchu, l'APIJ, la fameuse Agence publique pour l'immobilier de la justice, créée en 2000, a connu de graves difficultés internes. De mémoire, elle était liée au « programme 4 000 ».

Mme Marylise Lebranchu. L'objectif était de changer la façon de travailler pour tous les programmes à venir.

Mme la garde des sceaux. Si ce « programme 4 000 » de constructions n'a pas été lancé, c'est parce qu'un changement de gouvernement est intervenu en 2002 et que nous avons alors élaboré le nôtre. Je n'en fais donc pas un thème de polémique.

Mme Marylise Lebranchu. Je souhaitais simplement savoir ce que cette agence était devenue après la nouvelle orientation prise en faveur de la gestion privée, car elle ne correspondait pas à un programme borné dans le temps. Elle était destinée à durer pour régler les problèmes de construction, de maintenance et d'entretien des bâtiments en évitant le recours aux PPP.

Mme la garde des sceaux. L'APIJ a simplement été reconfigurée et s'appelle maintenant l'AMOTMJ.

Mme Marylise Lebranchu. Vous avez juste changé le nom ?

Mme la garde des sceaux. Elle a été transformée et vous allez comprendre pourquoi. Quand je suis arrivée au ministère, chaque direction de l'administration centrale avait son service immobilier, son service informatique, son service statistique et son inspection. Avec la réforme qui vient de passer en comité technique paritaire, l'administration centrale a désormais un seul pôle immobilier, un seul pôle statistique – hormis pour la pénitentiaire, compte tenu des contraintes de sécurité – et une seule inspection. En matière de statistiques, par exemple, les écarts allaient parfois non pas de 1 à 2, mais de 1 à 10. C'est aussi pourquoi j'ai décidé de regrouper tous les outils.

L'AMOTMJ est chargée de suivre toutes les constructions, et l'APIJ n'a donc pas été supprimée, mais reconfigurée.

À propos de la carte judiciaire, je tiens tout de même à souligner, sans être désagréable, que certains tribunaux avaient bénéficié d'investissements importants pour se faire plaisir.

Mme Marylise Lebranchu. Vous n'avez pas le droit de dire cela !

Mme la garde des sceaux. Des frais ont été engagés dans certains tribunaux de grande instance alors que, de notoriété publique, ils devaient faire l'objet d'un regroupement. Il ne s'agit pas de faire offense à la droite ou à la gauche, mais certains arbitrages n'ont pas été faits dans l'intérêt général.

Pour établir la carte judiciaire, j'ai retrouvé les travaux de tout le monde – les vôtres, ceux d'Élisabeth Guigou, ceux d'Henri Nallet – pour m'en inspirer. Or un certain tribunal auquel vous faites référence était déjà voué au regroupement dans les travaux d'Élisabeth Guigou !

Mme Marylise Lebranchu. Vous n'avez pas retrouvé malheureusement deux autres documents : l'étude d'impact financière et l'étude d'impact des transferts, notamment quant au nombre de postes récupérés.

Mme la garde des sceaux. Tout sera totalement transparent : une fois les arbitrages rendus notamment en matière immobilière, les chiffres relatifs à la réforme de la carte judiciaire vous seront communiqués. Nous aurons du reste un débat budgétaire, et c'est encore, que je sache, le Parlement qui adopte le budget.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Encore et toujours !

Mme la garde des sceaux. Il est vrai en tout cas qu'une partie du montant consacré au redécoupage de la carte judiciaire servira à rattraper le retard en matière de mise aux normes de certains tribunaux.

Mme Marylise Lebranchu. Et pourquoi l'ENM n'accueille-t-elle que quatre-vingts magistrats cette année ?

Mme la garde des sceaux. Le nombre total de magistrats reste stable : ce sont les autres voies d'accès qui sont recalibrées.

Mme Marylise Lebranchu. Nous poserons une question écrite pour obtenir des précisions à ce sujet.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Je vous remercie, madame la garde des sceaux, pour l'extrême précision de vos réponses à ces nombreuses questions.

(La réunion de la commission élargie s'achève à treize heures quinze.)

Commission des finances, de l'économie générale et du plan

Commission des affaires culturelles, familiales et sociales

Mardi 17 juin 2008

(En application de l'article 117 du règlement)

Mission « Enseignement scolaire »

PRÉSIDENCE DE M. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

(La réunion de la commission élargie commence à dix-huit heures cinq.)

M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Monsieur le ministre de l'éducation nationale, je suis heureux de vous accueillir au sein de cette commission élargie consacrée à l'enseignement scolaire dans la loi de règlement 2007. Je vous prie de bien vouloir excuser Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, qui a été contraint de réunir les membres de sa commission compte tenu des modifications apportées à l'ordre du jour.

Comme vous le savez, la procédure de la commission élargie a pour objet de favoriser un dialogue qui se veut vivant entre les ministres et les députés, par des questions directes et des réponses tout aussi directes sur l'exécution du budget, et d'une mission en particulier.

La conférence des présidents et la commission des finances ont souhaité que nous consacrons davantage de temps à suivre l'exécution du budget et que nous anticipions sur le projet de loi de règlement qui sera présenté en séance publique le 30 juin prochain. Parmi les thèmes retenus par la conférence des présidents figure l'enseignement scolaire.

Le rapporteur spécial de la commission des finances, Yves Censi, a préparé une note de présentation qui résume ses principales appréciations sur la gestion 2007 et sur les documents budgétaires. Notre discussion pourra donc s'engager, sans discours préliminaire, sur ses questions puis sur celles de Frédéric Reiss, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour la mission « Enseignement scolaire ».

M. Yves Censi, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Monsieur le ministre, en tant que rapporteur spécial je me réjouis de cette audition consacrée à la loi de règlement, tout en regrettant qu'elle soit un peu trop courte.

Je m'attacherai à remplir mon rôle de rapporteur spécial, non au sens comptable du terme mais au sens de la LOLF, c'est-à-dire en comparant les résultats par rapport aux coûts puisqu'il s'agit bien d'atteindre des objectifs. À ce titre, je me permettrai de vous féliciter pour l'exécution globale de ce budget.

La mission « Enseignement scolaire » représente le premier poste de dépenses de l'État et la moitié environ de ses agents, soit plus d'un million.

L'année 2007 a constitué une année de construction des bases sur lesquelles les réformes à venir vont se fonder, et de préparation à une évaluation nouvelle de l'enseignement à tous les niveaux, afin de mieux en mesurer, à terme, l'efficacité.

Les dépenses exécutées se sont élevées à 59 052 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 58 768 millions d'euros en crédits de paiement. La consommation des crédits est donc de 99,6 %, respectant ainsi la norme de dépenses fixée par la loi de finances initiale. Mais ce taux de consommation est aussi la marque d'une gestion tendue. Les écarts en exécution ont été faibles par rapport à la programmation budgétaire initiale, et en diminution par rapport à 2006.

En outre, la gestion a été pragmatique, avec le recours à la fongibilité asymétrique et les mouvements de crédits entre programmes. Cependant, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel note que l'écart par rapport à la programmation est plus marqué pour l'exécution des dépenses hors titre 2 que pour les dépenses de masse salariale. Pour ces dernières, l'écart par rapport à la programmation a été de 2,7 %.

Cet écart par rapport à la prévision budgétaire initiale reflète les actions des gestionnaires, et en particulier les décisions politiques nouvelles mises en œuvre : le recrutement supplémentaire d'auxiliaires de vie scolaire pour l'accueil des handicapés, la mise en place d'études dirigées dans 900 collèges situés en zone d'éducation prioritaire, la suppression des décrets Robien de révision des charges horaires et la relance des contrats aidés. Les dépenses de bourses et de forfait d'externat sont également à l'origine du dépassement.

Le volume des reports de crédits – 110 millions en crédits de paiement – me semble tout à fait raisonnable en valeur relative.

Le plafond d'emplois a été fixé, pour 2007, à 1 044 980 équivalents temps plein travaillé. Seuls 4 051 emplois n'ont pas été consommés. Les crédits de personnel ont donc été consommés à hauteur de 99,6 %. Je rappelle que ce plafond d'emplois avait été établi en réduction de 59 467 ETPT par rapport à celui de 2006, ce qu'il convient de saluer.

L'excédent dégagé est dû essentiellement aux 2 400 emplois laissés vacants en cours d'année par les personnels TOS dont les départs ne sont plus remplacés, cette charge incombant désormais aux collectivités territoriales et étant compensée par le budget de l'État mais pas par celui de l'éducation nationale.

La prévision initiale a permis des marges de manœuvre suffisantes pour financer l'intégralité à la hausse supplémentaire de la valeur du point fonction publique de 0,3 % au 1^{er} février 2007, s'ajoutant aux 0,5 % prévus, et dont le coût s'est élevé à 167,5 millions d'euros.

La mesure de la performance repose sur 26 objectifs et 109 indicateurs, dont 76 % sont renseignés, contre 42 % il y a un an, ce qui représente un progrès certain. Certains indicateurs majeurs pour l'évaluation des performances de l'enseignement scolaire sont encore absents des projets et rapports annuels de performances, comme les sorties sans diplôme ou qualification et l'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences.

Le rapport annuel de performances permet de constater les progrès accomplis dans la mesure de la performance, comme les progrès réalisés dans la poursuite de certains des objectifs fixés par le Gouvernement. À ce titre, on peut s'appuyer sur l'excellent rapport de la Cour des comptes. Cependant, votre rapporteur spécial considère que cette mesure appelle l'élaboration d'une véritable politique d'évaluation de l'efficacité de notre système scolaire, qu'il s'agisse de l'efficacité de son enseignement ou de son organisation. Monsieur le ministre, j'aimerais que vous nous donniez votre sentiment à ce sujet.

Plusieurs autres questions m'ont paru importantes.

La première concerne le recours au mécanisme de la fongibilité des crédits qui reste très restreint au sein de la mission puisqu'il est limité à 82 millions d'euros, soit une part infime des crédits. Quel usage les gestionnaires de programme font-ils de cette faculté ? Les mouvements de fongibilité n'ont-ils pas lieu souvent trop tard pour que les crédits soient utilisés à d'autres fins ?

S'agissant de la gestion des personnels, quelles sont les simplifications statutaires opérées en 2007 ? Quels sont les progrès apportés au système d'information, de gestion et de suivi des emplois ? Le pilotage a-t-il été amélioré ?

Une deuxième série de questions a trait à la mesure de la performance et à l'évaluation. De quelle manière l'administration et les académies incitent-elles les établissements à évaluer leur activité et à s'insérer dans la mesure de la performance ? Les objectifs portés par la LOLF, qui consistent à passer d'une logique de moyens à une logique de performances et de résultats, sont-ils pris en compte dans les académies et jusqu'au niveau des établissements ? Il me paraît très important de descendre jusqu'à ce niveau afin d'avoir une vision claire de la réalisation des objectifs et des coûts qu'ils représentent.

Les objectifs et les indicateurs qui existent aujourd'hui et qui doivent encore faire l'objet d'améliorations devront-ils être remis en question ou adaptés aux nouvelles réformes envisagées ? Voilà un sujet de fond qu'il est important d'évoquer.

Enfin, quelles sont les réflexions en cours sur la mise en place d'un système d'évaluation de l'efficacité des enseignements délivrés ?

J'en viens à quelques questions diverses sur l'état de la réflexion à propos du coût des examens. Il semble que la mesure de ce coût ne permette pas encore de trouver les moyens de réduire la dépense. Quels sont les projets du Gouvernement en ce domaine ? Comment ont été mises en place les expérimentations sur ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la « reconquête du mois de juin », expression dont vous êtes l'auteur et dont je me permets de vous féliciter ?

Comment s'est opéré, en 2007, le recrutement des AVS-I et des AVS-Co ? Quelles sont les perspectives pour 2008 ? Il serait souhaitable de favoriser la professionnalisation des AVS-I, comme le demandent les établissements et les familles d'élèves handicapés. Quels moyens le ministère envisage-t-il pour parvenir à la professionnalisation ?

Quel est le bilan de recrutement des contrats aidés en 2007 ? Pour 2008, il me semble important de conserver un nombre suffisant d'adultes présents, voire référents, dans les établissements scolaires. En effet, au vu de l'expérience, chacun reconnaît que les contrats aidés remplissent une mission indispensable, même si l'on peut souhaiter que les personnels des établissements y soient fidélisés. Quels sont les projets de votre ministère afin de maintenir à l'avenir une présence suffisante d'adultes ? Est-ce un enjeu important pour vous ? D'autres types de contrats sont-ils envisagés ?

Pour ma part, je me permettrai d'évoquer une piste d'évolution en souhaitant qu'elle soit examinée : la contractualisation avec des personnes extérieures ou des organismes, par exemple des entreprises associant des maisons du handicap. Si nous restons attachés à la réalisation des objectifs ambitieux que nous nous sommes fixés, il faut aussi répondre à l'enjeu de l'insertion. On sait que certaines tâches, comme les travaux informatiques, qui sont accomplies actuellement par des titulaires de contrats aidés, sont très techniques. De telles missions pourraient être confiées à des personnels issus d'une entreprise liée à l'établissement par un contrat qui comporterait un cahier des charges précis. Lorsque ces tâches requièrent une réelle expérience, comme l'accompagnement des élèves handicapés, la mission d'accompagnement ne pourrait-elle pas être envisagée de façon plus large en incluant au temps scolaire des temps extérieurs ? Je pense, là encore, à la mise à disposition de personnels issus soit de la maison du handicap, soit de services sociaux.

Je le répète, certaines tâches peuvent être effectuées par des personnels autres que des fonctionnaires de l'éducation nationale ou des titulaires de contrats aidés. Par ailleurs, ces organismes extérieurs, appelés à fournir des personnels aux établissements scolaires, pourraient être eux-mêmes à l'origine du recrutement des personnes en contrats aidés puisque la question de leur insertion se pose quand il s'agit de contrats temporaires. Ces organismes participeraient ainsi à la mission de réinsertion qui est à la base de ces contrats. On pourrait très bien imaginer une expérimentation, même restreinte, au titre de l'article 34 de la loi d'orientation pour l'école, pour répondre à ces deux objectifs que sont à la fois la performance et l'insertion.

M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale. Monsieur Censi, je vous remercie pour les questions très précises que vous posez.

Vous avez souligné que les dépenses exécutées s'étaient élevées, pour 2007, à 59 milliards. Je pense que vous y englobez le coût de l'enseignement agricole, le budget dont j'ai la charge s'élevant à 58 milliards. C'est une situation bien étrange, que je rencontre chaque année lors de l'examen du projet de loi de règlement du budget et qui pourrait me conduire à devoir répondre sur des sujets pour lesquels je n'ai aucune maîtrise. Monsieur le président de la commission, je vous signale ce problème qui n'a pas encore trouvé de réponse.

M. le président. On vous autorisera un « joker » ! (Sourires.)

M. le ministre de l'éducation nationale. Je remercie votre rapporteur spécial d'avoir souligné que, malgré un budget considérable qui représente 22 % des dépenses de l'État, la

gestion de nos moyens est relativement soutenue. Peut-être avons-nous moins de mérite que les autres puisque 95 % de ce budget est consacré aux salaires. Il paraît difficile de ne pas bien gérer cet aspect, sinon nos fonctionnaires s'en souviendraient. Notre marge de manœuvre est donc étroite.

Il est vrai qu'au sein de la mission « Enseignement scolaire » le recours à la fongibilité reste très restreint : 82 millions d'euros, soit une part infime de nos crédits. Malgré tout, cela nous a permis de couvrir des charges transférées techniquement du titre 2, autrement dit de financer la transformation de mises à disposition détachement, à la fois dans les associations mais aussi dans nos opérateurs.

Le ministère de l'éducation nationale a une longue tradition de mises à disposition. Mais celles-ci sont moins faciles aujourd'hui car il a besoin de personnels. Aussi proposons-nous des détachements. Nous préférons avoir en crédits plutôt qu'en emplois les personnels que nous n'utilisons pas.

Deuxième utilisation de la fongibilité : les financements académiques pour des situations particulières qui se sont présentées un peu brutalement, notamment le renouvellement des contrats aidés dédiés aux enfants handicapés et aux directeurs d'école, qui avait été décidé en juin 2002. Nous avions prévu alors de procéder à la diminution régulière de ces contrats aidés, sauf dans deux secteurs : le soutien technique apporté aux directeurs et les handicapés.

Nous avons utilisé également ces financements académiques pour indemniser les titulaires d'emplois jeunes qui se retrouvaient au chômage. Et nous avons dû répercuter le point fonction publique sur la rémunération des assistants d'éducation. Il a bien fallu que je trouve quelque part cet argent pour nos contractuels.

Enfin, il faut signaler les efforts de gestion réalisés par nos services académiques, en particulier dans la gestion de leur budget, pour qu'ils puissent se redéployer vers des actions pédagogiques et culturelles.

J'avoue que je ne suis pas fanatique de la fongibilité car tous les reports non utilisés sont gelés par le ministère du budget. Voilà qui n'incite pas à la bonne gestion puisqu'on nous reprend ce que nous mettons de côté.

M. le président. Nous menons une réflexion en la matière avec le ministère du budget. La réserve de précaution devrait normalement éviter ce type de gel.

Cela dit, la situation des finances publiques est telle que le ministre du budget peut se voir contraint de prendre des décisions elles-mêmes exceptionnelles. Normalement, la fongibilité asymétrique a été faite pour que vous puissiez...

M. le ministre de l'éducation nationale. Tout dépenser !

M. le président. Mais à bon escient...

M. le ministre de l'éducation nationale. Certes !

M. le président. ...pour répondre à des objectifs.

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Des crédits sont économisés sur la ligne masse salariale et l'on ajuste automatiquement à la baisse la dotation budgétaire de l'année suivante, comme cela a été le cas au ministère de la justice. Avez-vous constaté le même phénomène ?

M. le président. C'est un détournement de l'esprit de la LOLF.

M. le ministre de l'éducation nationale. Et cela n'encourage pas la bonne gestion !

Pour ce qui me concerne, cela représente 200 millions d'euros.

M. le président. Voilà un point essentiel pour l'ensemble des gestionnaires.

M. Yves Censi, rapporteur spécial. Les conséquences pour l'enseignement agricole sont parfois reportées sur votre ministère, sans que ce soit vraiment transparent au moment des décisions. Et cela pose beaucoup de problèmes à l'enseignement agricole.

M. le ministre de l'éducation nationale. C'est vrai. Il faudra sans doute un jour que l'enseignement agricole fasse l'objet d'une mission spécifique.

M. le président. Peut-être pas une mission, plutôt une action.

M. le ministre de l'éducation nationale. J'ai été confronté à ce problème à plusieurs reprises.

Cette année, il n'y a pas eu beaucoup de simplifications statutaires. La principale mesure a été la fusion du corps des attachés de l'administration centrale de l'éducation nationale avec celui des attachés de l'administration scolaire universitaire. Il s'agissait d'ailleurs d'appliquer le décret du 23 décembre 2006 créant le nouveau corps des attachés de l'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Cette mesure, qui concerne 10 000 agents, permet une meilleure clarté, une gestion plus simple et la mobilité des personnels entre des postes de l'administration centrale, des établissements, et des services déconcentrés, tout en évoluant à l'intérieur d'un même corps. Cette fusion des corps sera poursuivie en 2008 et concernera les personnels de catégorie B puis ceux de la catégorie C de la filière administrative.

M. Censi m'a interrogé ensuite sur la question essentielle des systèmes d'information, de gestion et de suivi de nos emplois. Nous avons lancé un très vaste projet de refonte de l'ensemble de nos systèmes d'information qui concourent à la gestion des personnels, le projet SIREN. La refonte complète de l'application du dispositif du contrôle national des emplois de l'éducation nationale a été engagée. Le rapprochement des moyens alloués par le ministère et déclinés localement par les recteurs permettra un meilleur suivi de la consommation des emplois. Autrement dit, il y aura une plus grande unité, la sectorisation académique compliquant le suivi de nos emplois.

La nouvelle version de l'outil sera déployée avant la fin de l'année 2008 et encore améliorée à la rentrée de 2009. Nous disposons donc maintenant tous les outils permettant la lisibilité de la gestion et du suivi des ressources humaines, ce qui est la moindre des choses lorsque l'on emploie 1 044 980 équivalents temps plein.

Comme la main-d'œuvre est répartie à travers une multitude d'établissements, il faut un dialogue constant autour de la performance entre l'administration centrale et nos académies. Du reste, nous organisons deux fois par an des rencontres entre nos services gestionnaires académiques et notre administration centrale afin de nous mettre d'accord sur les indicateurs LOLF, les performances attendues, autrement dit de faire en sorte qu'il y ait une logique nationale et que les cibles académiques en soient la déclinaison. Nous avons donc produit des projets annuels de performance académique, les PAPA, qui sont déclinés à leur tour en projets de performance par établissement et par circonscription. En d'autres termes, nous organisons l'interface entre l'administration centrale et les académies. Puis, l'académie élabore son PAPA entre l'administration rectorale, l'établis-

sement et la circonscription, c'est-à-dire l'unité administrative du premier degré. Des lettres de mission sont adressées aux chefs d'établissement afin que les objectifs fixés soient clairement connus.

Si la gestion est tout à fait conforme à l'esprit de la LOLF, elle a modifié les habitudes d'une partie de nos personnels.

Nous ne savons pas encore s'il y a parfois des dysfonctionnements entre l'administration centrale et les gestions académiques, ce qui nous permettrait de redéfinir nos pilotages nationaux.

Nous ne sommes pas seulement une administration, nous produisons un service qu'il faut évaluer. Et si nous essayons d'avoir un cadre général pérenne, les indicateurs afférant aux objectifs sont liés aux réformes que nous engageons. C'est le cas par exemple de l'objectif « conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire ». Ses indicateurs évoluent en fonction de politiques qui, elles-mêmes, bougent – changement de programme, de type de service des personnels, mise en place de dispositifs de remédiation. Nous déclinerons ces nouveaux dispositifs pour que nos collectes de données soient adaptées aux évolutions des politiques que nous fixons. C'est, par définition, un corps en mouvement continu puisqu'il s'adresse à des personnes et des personnels eux-mêmes sans cesse en mouvement.

Autrefois, par exemple, la proportion de jeunes en difficulté de lecture était mesurée lors des tests passés dans le cadre de la journée d'appel de préparation à la défense. Depuis, nous avons défini des indicateurs en CE1, CM2 et troisième. Ils nous permettent d'évaluer les compétences des élèves, celles-ci étant ensuite inscrites dans le projet global de performances. Autrement dit, nous avons inventé nos propres indicateurs qui sont eux-mêmes réajustés en fonction de nos politiques et qui s'inscrivent dans des stratégies éducatives que nous avons fixées, par exemple l'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences.

L'évaluation de l'efficacité des enseignements est une question complexe, parce que nous devons d'abord savoir ce que l'on évalue et ce qui est destiné à être évalué. S'agit-il des connaissances et des capacités acquises par l'enfant en tant qu'individu ou par l'enfant relativement au taux de progression global ou aux objectifs que nous avons fixés par nos propres programmes ? Nous avons pensé que les dispositifs classiques de protocole national d'évaluation en CE1 et CM2, qui permettent de dresser l'état objectif de ce que sait une cohorte à un moment donné, devaient être complétés par d'autres systèmes d'évaluation dont j'ai parlé précédemment.

Nous sommes en train de faire évoluer le séquençage de nos divers tests, de façon qu'ils ne se télescopent pas. Ainsi, les tests effectués en CM2 permettent d'organiser une remédiation en sixième et de se demander, par exemple, si les élèves ont besoin de stages, de projets personnels de réussite éducative, etc. L'évaluation en CM2 sera déplacée très tôt dans l'année afin de nous permettre de mettre en place des politiques susceptibles d'améliorer les apprentissages.

Dans l'école primaire, l'évaluation de nos enseignements a changé dans la mesure où elle cherche essentiellement à prévenir plutôt qu'à constater.

Bien évidemment, si ce sont les maîtres qui évaluent, la procédure d'évaluation et la passation des épreuves s'inscrivent dans un cadre national. Celles-ci doivent faire l'objet d'un compte rendu aux parents, afin de prendre en

compte les résultats individuels de l'élève, ceux de la classe et permettre à l'équipe pédagogique de réfléchir sur les échecs, les réussites, les stratégies et les méthodes à mettre en œuvre. L'évaluation est l'un des points les plus difficiles à rendre constamment performante. Il est clair que l'évaluation de l'efficacité de nos enseignements doit s'inscrire dans une vision assez longue et justifie une variété d'informations sur les élèves tout au long du parcours scolaire et non plus simplement des évaluations diagnostiques qui tombent brutalement tous les deux ou trois ans.

C'est vrai, les examens coûtent cher. Cette année, un peu plus de 615 000 élèves passent le baccalauréat, ce qui suppose 150 000 correcteurs et examinateurs, l'élaboration de 4 800 sujets, 4 millions de copies. C'est une machine infernale que je ne commenterai pas puisqu'elle consiste à évaluer des élèves dont 80 % seront reçus quoi qu'il arrive, les 20 % qui restent l'étant l'année suivante.

M. le président. Vous n'êtes pas encourageant !

M. le ministre de l'éducation nationale. Cet examen coûte très cher par rapport à ce qu'il nous apprend sur le niveau des élèves. Je ne dis pas pour autant, contrairement à ce que je peux lire ici ou là, que tout le monde est bachelier. Nous en sommes d'ailleurs bien loin puisque 64 % seulement d'une classe d'âge obtient le baccalauréat, c'est-à-dire que plus d'un jeune sur trois de sa classe d'âge ne l'aura jamais. Et cela fait dix ans environ que ce taux n'a pas varié.

Des efforts doivent être accomplis pour que le coût des examens ne soit pas aussi un coût en termes d'enseignement. C'est ce que j'appelle la « reconquête du mois de juin ». Il est en effet dommageable que dès la fin du mois de mai les établissements commencent à être en dysfonctionnement parce qu'il faut préparer les salles où auront lieu les examens, parce que des professeurs corrigent, parce qu'il faut assurer la confidentialité des sujets et accueillir les élèves. Pour peu que l'établissement soit aussi un collège, cela veut dire que dès la sixième un élève peu perdre un mois d'enseignement chaque année. Or, je rappelle qu'un mois de lycée coûte un milliard d'euros.

Nous avons donc considéré qu'il y avait là une perte d'argent, d'énergie et d'efficacité, qui empêche les élèves de terminer le programme. Aussi essayons-nous de proposer des solutions. Nous avons expérimenté cette année, dans quatre académies et deux départements, cette fameuse reconquête du mois de juin, qui consiste à faire passer des épreuves dans d'autres lieux que des lieux d'enseignement, à faire surveiller ces examens par d'autres personnes que les professeurs eux-mêmes et à compenser le fait que les professeurs devront corriger leurs copies tout en assurant des enseignements par une rémunération bien meilleure de la copie. Nous sommes au-delà de 5 euros, contre 1,30 euro précédemment. Et dès cette année, nous avons repoussé de près d'une semaine l'épreuve de philosophie. Si, comme nous le pensons, les expérimentations donnent satisfaction, nous généraliserons ce dispositif l'an prochain à tout le territoire.

Voilà donc un exemple typique de rationalisation des coûts de fonctionnement qui nécessite seulement une autre organisation, n'engage pas de dépenses nouvelles et permet même de faire des économies, en tout cas de mieux utiliser nos moyens.

Nous continuerons à réfléchir à la diminution du coût des examens par la simplification du processus de production de sujets, la mutualisation des services académiques affectés à l'organisation des examens, la dématérialisation des correc-

tions de copies et des états de frais. L'informatisation et la numérisation nous permettront sans aucun doute de faire des économies.

J'en viens à la scolarisation des élèves handicapés. À la rentrée 2007, 162 000 élèves handicapés ont été accueillis à l'école – 68 % dans le premier degré, 32 % dans le second degré – soit 80 % de plus qu'en 2003, et 4 % par rapport à 2006, ce qui constitue un progrès considérable. À la rentrée 2008, 10 000 handicapés supplémentaires seront accueillis. Pendant l'été 2007, nous avons dû recruter, un peu précipitamment je le reconnais, 2 700 AVS-I supplémentaires. Je rappelle qu'ils sont recrutés par les inspecteurs d'académie, contrairement aux AVS-Co qui le sont par les établissements. Ces 2 700 AVS-I se sont ajoutés aux 8 820 déjà existants et aux divers contrats aidés dédiés tout particulièrement à l'accompagnement des élèves en situation de handicap dans l'enseignement public et privé.

Ces AVS-I ont bénéficié d'une formation de 60 heures afin de renforcer leur professionnalisation. Nous offrons également aux élèves handicapés des équipements adaptés grâce au plan Handiscol, excellent plan créé par Mme Royal. La dépense cumulée à ce titre s'élève à 80 millions d'euros. En 2007, près de 200 millions d'euros ont été consacrés à l'assistance éducative au handicap.

Vous le voyez, nous sommes très mobilisés sur ce sujet et nous poursuivrons dans ce sens. En 2008, nous accueillerons 10 000 élèves handicapés supplémentaires et nous créerons 200 unités pédagogiques d'intégration, notre objectif étant d'atteindre le nombre de 2 000 UPI d'ici à 2010 afin de couvrir tout le territoire national. J'ajoute que nous voulons créer également de telles unités en lycée professionnel, même si peu d'élèves handicapés fréquentent actuellement ce type d'établissement. Des raisons matérielles ou objectives ne doivent pas les empêcher d'y être accueillis.

De même, quelques-uns de nos enseignants sont mis à disposition des centres médico-sociaux et je souhaite qu'autant de places que possible y restent ouvertes.

La montée en puissance de l'accueil des handicapés pose évidemment la question du statut des AVS-I que votre rapporteur spécial a évoquée. Comment professionnaliser les AVS-I et faire en sorte que leur formation initiale et continue ne soit pas inutile ? D'abord, il faut rendre hommage à leur travail. Chacun sait que ces personnels accomplissent un effort considérable et qu'ils sont attachés aux élèves dont ils s'occupent avec beaucoup de dévouement et de talent.

En octobre dernier, pour assurer leur formation et l'accompagnement de ces personnels, nous avons signé une convention avec des associations spécialisées. Après quelques années d'expérience, nous réfléchissons maintenant, avec Valérie Létard et Xavier Bertrand, à la professionnalisation de ces fonctions. Nous essayons de voir si nous pouvons faire converger les fonctions d'accompagnateur du handicap à l'école et hors de l'école – actuellement, ce ne sont pas les mêmes fonctions – afin de mettre fin à ce cloisonnement.

Nous souhaitons aussi simplifier les conditions d'embauche et d'activité des AVS. Ces professionnels pourraient être embauchés localement pour des durées adaptées à des cas nouveaux. Enfin, il faut faire en sorte que ces AVS, qui ont acquis des compétences en milieu scolaire, puissent travailler dans des établissements médico-sociaux. Et peut-être faut-il aller plus loin en créant une filière des métiers de l'accompagnement. Mais ceci ne relève pas de ma compétence, même si je suis tout à fait disposé à faire en sorte que les choses avancent.

J'en arrive à la question des contrats aidés. À la fin de 2007, on dénombrait près de 50 000 emplois de vie scolaire, dont 60 % de contrats d'avenir et 40 % de contrats d'accompagnement dans l'emploi, pour un montant de 180 millions d'euros. Ces personnels sont très bien accueillis par la communauté éducative et rendent de vrais services, y compris dans l'accompagnement des handicapés dont je viens de parler. Ils assurent aussi des missions de soutien administratif, de surveillance, de présence dans les CDI, de fonctionnement des salles informatiques. Nous avons tout fait pour maintenir une partie de ces contrats aidés, en particulier les personnes qui exerçaient des fonctions auprès des directeurs d'école et des handicapés. Pour les autres fonctions, un poste sur deux seulement est remplacé.

Je ne cache pas que la disparition de ces personnels pose parfois des difficultés à nos établissements. Mais il est normal que nous aidions ces personnels à sortir des contrats aidés, à avoir des projets professionnels, un suivi de formation professionnelle, des entretiens d'évaluation. Nous faisons tout notre possible pour les accompagner afin qu'ils puissent trouver un véritable emploi.

Pour 2009, notre objectif est de maintenir un nombre suffisant de contrats aidés, toutes fonctions confondues, afin de stabiliser le nombre d'adultes dans les établissements et d'accompagner la mise en œuvre progressive de l'autonomie de ces établissements. Je le répète, il ne s'agit pas de retenir ces personnes qui voudraient se diriger vers une insertion professionnelle plus longue, mais de stabiliser le nombre d'adultes dans nos établissements. Nous sommes tout à fait solidaires de la politique de recalibrage de notre emploi public, mais nous avons aussi besoin de ces adultes. Voilà pourquoi nous travaillons avec le ministère de l'emploi afin que ce dispositif de contrats aidés ne disparaisse pas trop rapidement.

Votre rapporteur spécial a dessiné des solutions, comme la contractualisation avec des organismes de gestion en informatique, ce qui existe déjà. Mais cela ne peut se faire qu'à la marge.

M. Frédéric Reiss, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Monsieur le ministre, il est évident que la mission « Enseignement scolaire » revêt une importance considérable pour notre jeunesse et donc pour l'avenir de notre pays. Avec 12 millions d'élèves, un peu plus d'un million de personnels et des crédits de paiement s'élevant à 58 milliards d'euros, il est normal de s'interroger sur l'efficacité de la dépense publique et la performance du système éducatif.

Tout d'abord, il convient de se féliciter des progrès qui ont été réalisés ces dernières années en matière d'accueil des enfants handicapés. Les objectifs fixés par la loi du 23 avril 2005, qui prévoyait la création de 200 UPI par an, sont respectés. Par ailleurs, je suis très heureux que nous puissions avancer avec les emplois de vie scolaire et les auxiliaires de vie scolaire.

Je souhaiterais revenir sur la maîtrise du socle commun de connaissances et de compétences, que je considère comme l'un des aspects majeurs de la loi de 2005. Les indicateurs qui ont été mis en place sur les différents piliers du socle commun sont au nombre de sept aujourd'hui, contre cinq initialement. J'aimerais que vous nous donniez des précisions en la matière.

Mon deuxième point concerne les élèves en difficulté. Le rapport du Haut Conseil de l'éducation a relevé que 25 % d'élèves sortaient de l'enseignement primaire avec des acquis fragiles et que 15 % avaient des difficultés sévères

ou très sévères. Nous disposons en la matière d'éléments de réponse, comme les programmes personnalisés de réussite éducative, les PPRE. Il faut s'interroger sur les moyens humains et financiers mis en place en direction des élèves en grande difficulté.

Vous avez apporté récemment une réponse avec la mise à niveau en mathématiques et en français des CM1 et CM2 pendant les petites vacances. Je peux témoigner, comme certains de mes collègues, que nous avons eu d'excellents échos, à la fois de la part des enseignants qui y ont participé, des parents d'élèves et des élèves qui étaient heureux d'être à l'école pendant les vacances. Je tiens à vous féliciter pour cette initiative.

En ce qui concerne l'accompagnement éducatif dans les collèges d'éducation prioritaire, les moyens accordés aux collèges « ambition réussite » semblent également donner des résultats. Je note que les collèges « ordinaires » jaloussent quelque peu les moyens alloués aux collèges « ambition réussite ». Il est important de mesurer l'impact de ces actions personnalisées de soutien sur le taux de réussite au brevet ou au baccalauréat. S'il est trop tôt pour le voir, peut-être faut-il mettre en place des indicateurs pour en surveiller l'évolution.

J'ai du mal à comprendre que l'indicateur de redoublement dans l'enseignement public du premier degré n'ait pas été renseigné. Visiblement, le recensement des élèves dans le premier degré n'est pas très fiable. La grève administrative des directeurs d'école, qui n'a que trop duré, n'y est sans doute pas étrangère. Il faudra certainement que des initiatives soient prises en vue de redéfinir les directions d'école.

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2008, j'avais mis l'accent dans mon rapport sur l'orientation, et plus particulièrement sur le travail des conseillers d'orientation psychologues. J'aurais aimé voir des indicateurs sur les entretiens d'orientation, sur les décisions d'orientation et sur la mise en place des passerelles entre les voies professionnelles, technologiques et générales. Je crois que c'est que ce souhaite beaucoup de personnels et les familles.

Enfin, je veux vous interroger sur deux indicateurs du programme 214 « Soutien à la politique de l'éducation nationale ». J'ai été surpris du coût moyen par candidat présent au concours de recrutement des enseignants du second degré, qui passe de 197 euros en 2006 à 221 euros en 2007, soit une augmentation de 12 %. Comment maîtriser cette dépense ?

Monsieur le ministre, vous avez parlé tout à l'heure du corps des attachés d'administration et de leur évolution vers la catégorie B. S'agissant de la dispersion des emplois administratifs, le rapport indique qu'un nouvel outil permettrait de mieux moduler la répartition, notamment au niveau de certaines suppressions d'emplois. Quelles sont les différentes disparités entre les académies et les régions à ce niveau-là ? À quoi cela est-il dû ?

M. le ministre de l'éducation nationale. Vos questions portent sur plusieurs points très différents.

Nous avons expérimenté en 2007 et en 2008 une évaluation de la maîtrise du socle commun, afin de tester les livrets de compétences et de cerner les difficultés rencontrées par les enseignants.

Cette expérimentation a eu lieu dans une circonscription du primaire par académie, ainsi que dans les collèges, les lycées professionnels et les établissements régionaux d'enseignement adapté, les EREA, ainsi que dans les établissements de l'enseignement privé. Nous sommes en

train d'en exploiter les résultats, et je ne suis donc pas en mesure de vous en présenter une synthèse. Je ne le pourrai qu'à la rentrée prochaine ; nous disposerons alors d'un test grandeur nature extrêmement précis.

Nous mettons en place une application informatique des résultats de chaque élève, pour suivre la validation des différentes compétences du socle commun. Cet outil nous permettra de mieux renseigner le rapport annuel de performances 2010, notamment par le biais des indicateurs relatifs à la maîtrise de l'ensemble des compétences en CE1, CM2 et troisième. Nous avons pris soin de faire en sorte que l'ancrage des nouveaux programmes du primaire par rapport à la maîtrise des compétences du socle commun soit bien apparent. Nous évaluons, par ailleurs, dans un même domaine, les élèves de l'éducation prioritaire pour les comparer avec les élèves de l'éducation hors zones prioritaires.

Nous sommes aussi en train d'évaluer les premiers résultats des élèves des CM2 et de troisième grâce aux enquêtes échantillonnées menées par nos services. Les chiffres sont d'ailleurs loin d'être désespérants. À titre d'exemple, 85 % des élèves maîtrisent aujourd'hui les compétences de base en français en fin de CM2. Ces chiffres ne sont pas mauvais, mais ils montrent tout de même que 15 % des élèves sont en très grande difficulté. C'est évidemment pour eux que nous avons mis en place de nouveaux dispositifs : deux heures de soutien qui leur sont consacrées dans le service des enseignants ; mise en place de stages en CM1 et CM2 pour ceux qui le souhaitent. Nous envisageons enfin de mettre en place, à la rentrée prochaine, des accompagnements éducatifs dans l'éducation prioritaire. Nous essayons de détecter très tôt ces élèves en grande difficulté et de les accompagner.

Je suis un peu évasif sur les autres évaluations, car j'attends encore des résultats, que je présenterai à la représentation nationale en septembre, à la commission des finances ou devant la commission compétente.

De nombreux moyens sont consacrés aux élèves en difficulté, et nous en avons encore ajouté, de manière très ciblée. Depuis la rentrée de la Toussaint 2007, nous avons mis en place un accompagnement éducatif pour tous les collèges de l'éducation prioritaire. Il permet aux élèves de passer deux heures de plus au collège, quatre jours par semaine, pour des activités scolaires, pour faire leurs devoirs, mais aussi pour des activités culturelles et sportives. Ce système fonctionne fort bien, et nous allons l'étendre à tous les collégiens à la rentrée prochaine. Il a certes un coût, mais il est très efficace et de nature à lutter contre les disparités sociales très fortes. Les élèves des familles aisées, qui vivent dans des quartiers très bien équipés, ont tous, lorsqu'ils sortent à quatre heures, quelque chose à faire, et vont parfois suivre des cours ailleurs. Ce sont donc les élèves des familles les plus fragiles, les plus isolées et les plus éloignées des ressources culturelles et sportives qui bénéficient en priorité de ce dispositif, ce qui est très satisfaisant.

Aux dernières vacances de Pâques, nous avons organisé, à titre expérimental, des stages de remise à niveau dans le primaire. Leur succès nous a surpris : 82 000 élèves se sont inscrits dès la première semaine. 20 % des écoles et 10 % des enseignants s'y sont consacrés. Nous allons généraliser ce dispositif.

Par ailleurs, nous mettons en place à la fin du mois d'août, à la demande des lycéens, des dispositifs comparables pour leur permettre de préparer leur rentrée.

Il vaut mieux que les enfants soient accompagnés de seize à dix-huit heures plutôt que livrés à eux-mêmes dans la rue, malgré le coût que cela représente. La cible potentielle de notre dispositif d'accompagnement éducatif est de deux millions d'élèves. Les moyens humains mobilisés seront constitués par des enseignants, des assistants d'éducation, des associations, des étudiants en master, mais aussi nos personnels.

Je ne suis pas étonné que ceux qui ne bénéficient pas de ce dispositif de soutien soient jaloux. Mais s'il fallait l'étendre au niveau national du jour au lendemain, cela poserait quelques difficultés. Pour autant, nous faisons monter en charge l'accompagnement éducatif dans les collèges pour l'année prochaine, et nous le mettons en place dans l'éducation prioritaire en primaire.

Ce dispositif mobilise 5 000 assistants d'éducation, ce qui représente 62 millions d'euros. Il nécessite par ailleurs le versement d'heures supplémentaires à hauteur de 43 millions d'euros et de subventions d'un montant de 15 millions d'euros environ pour les associations qui interviennent dans le domaine de la pratique sportive, de l'art et de la culture, sans compter les 20 millions d'euros qui ont été budgétés sur les fonds du Centre national pour le développement du sport, le CNDS.

Le dispositif de remise à niveau dans les lycées et dans le primaire représentent une dotation complémentaire d'un peu plus d'un million d'heures supplémentaires, qui ont été attribuées aux académies.

Comme l'a dit Frédéric Reiss, ce genre de dispositif est très bien accueilli par les familles les plus modestes. Je me suis rendu, au moment des vacances de Pâques, sur les lieux des stages de remise à niveau dans les quartiers nord de Marseille : des élèves qui, autrement, auraient été livrés à eux-mêmes venaient à l'école et travaillaient de façon efficace. C'est donc un bon dispositif, qui tente de contrecarrer ces disparités sociales et familiales patentées qui influent tant sur la réussite scolaire.

Le rapporteur pour avis a aussi évoqué les zones d'éducation prioritaire et les réseaux « ambition réussite ». Ce dispositif est de nature à favoriser le parcours scolaire des élèves concernés : dans un collège de 400 ou 500 élèves, d'à peu près quarante nationalités, on compte un adulte pour quatre ou cinq élèves – soit entre 90 et 100, étant entendu qu'une grande partie de ceux-ci sont des intervenants et pas des enseignants. Les professeurs référents organisent des relations entre le CM2 et le collège. Un tel dispositif est coûteux mais efficace. Il nous faudra l'évaluer, mais on peut considérer que si nous n'apportons pas un tel service, les établissements seraient dans une complète déshérence.

Je me suis étonné comme vous, monsieur le rapporteur pour avis, du fait que nous savions à peu près combien d'élèves redoublaient à l'école primaire, mais pas combien redoublaient chaque classe. J'ai donc demandé à la direction des études et de la prospective une évaluation plus affinée, dont je pense pouvoir disposer l'année prochaine.

On redouble beaucoup en France : c'est le cas de 15 % des élèves, à l'école comme au lycée, pour une efficacité que nous savons tous très faible. Quelques élèves y retrouvent une assise personnelle, mais ils sont extrêmement minoritaires. Le redoublement est coûteux et inutile. Il faut repérer les élèves qui commencent à être en difficulté en cours d'année, mettre en place des dispositifs de soutien, les faire passer dans la classe supérieure et les accueillir dans la classe supérieure avec un dispositif spécial. Sans doute très compliqué à mettre en place, un tel système n'est en

revanche pas plus coûteux, et il est plus efficace. Reste que cela est très difficile à expliquer à l'opinion, qui croit que le redoublement est une réponse aux difficultés scolaires des élèves, même si les statistiques prouvent le contraire.

Nous avons des systèmes de repérage des élèves et de leur situation assez bien faits. En particulier, une application de notre fameuse « base élèves » nous permet de repérer systématiquement comment les élèves évoluent, combien ils sont et quelles sont leurs cohortes. Les difficultés que nous avons rencontrées ne sont pas seulement liées aux grèves des directeurs d'école mais aussi à l'absence de quadrillage systématique. Mais il est bien lourd de quadriller 55 000 écoles et 6,5 millions d'élèves.

J'ai insisté pour que la « base élèves » ne comporte plus aucune autre indication que celles dont nous avons besoin.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. J'allais vous poser la question.

M. le ministre de l'éducation nationale. J'ai trouvé que ce document était profondément liberticide. L'origine sociale des familles, la langue des parents, etc. ne nous intéressent pas. Le fait de les indiquer est inutile et n'est pas conforme à la tradition républicaine de l'école de Jules Ferry, qui doit accueillir les enfants quels qu'ils soient pourvu qu'ils soient d'âge scolaire. Nous avons donc modifié le décret relatif à la « base élèves », de façon qu'elle indique uniquement le nom et l'âge de l'élève.

Ce dispositif de la « base élèves » concerne 80 % des écoles. Nous sommes maintenant bien équipés et nous disposerons d'informations très précises.

Reste que 15 à 16 % des élèves ont une année de retard en entrant en sixième. Ce sont ceux qui sont en plus grande difficulté scolaire. Ce phénomène est totalement corrélé avec leur situation sociale : un fils de cadre supérieur a huit chances de plus d'entrer en sixième au bon âge qu'un fils d'ouvrier. Cela ne nous convient pas. Nous sommes très mobilisés et nous espérons que les dispositifs de soutien aux élèves permettront de commencer à lutter contre cette fatalité.

L'orientation n'est pas la question la plus facile. L'évaluation de notre orientation n'est pas la meilleure qui soit. Certains dispositifs participent à l'orientation, comme les entretiens de fin de troisième, dont tous les élèves bénéficient et qui contribuent à l'égalité des chances. Nous suivons de façon précise les flux d'orientation de la troisième vers le lycée. Nos conseillers d'orientation, nos psychologues et nos Centres d'information et d'orientation ne sont pas suffisamment nombreux. L'information n'est pas toujours adaptée. Il faudrait que les Copsy accompagnent les élèves qui ont les plus grandes difficultés.

Nous proposons cinq axes pour restructurer notre système d'orientation.

Il convient, en premier lieu, de personnaliser le processus d'orientation après l'entretien d'orientation obligatoire pour tous les élèves de troisième, puis de première et de terminale, entretien qui serait conduit par le professeur principal. En lycée professionnel, cet entretien est essentiel pour lutter contre le décrochage scolaire et les sorties sans qualification : 150 000 élèves environ quittent le système scolaire dans qualification entre la fin de la scolarité obligatoire et dix-huit ans, ce qui constitue un très mauvais chiffre.

Il convient ensuite de cibler l'orientation active sur les élèves de terminale : ceux-ci se préinscrivent, commencent à savoir où ils veulent aller, prennent contact avec les établissements de l'enseignement supérieur où ils souhaitent s'orienter et reçoivent une réponse au souhait qu'ils ont exprimé.

Nous mettons en place des parcours de découverte des métiers et des formations pour tous les élèves de cinquième. Ce dispositif sera étendu à tous les collèges volontaires à la rentrée 2008, et à tous les collèges, volontaires ou non, à la rentrée 2009.

La rénovation de l'orientation va de pair avec celle de la voie professionnelle. J'ai entrepris une rénovation des lycées généraux et technologiques et demandé au recteur de l'académie d'Aix-Marseille de gérer ce projet ; il a mis en place un groupe de travail. J'ai pu signer avec presque tous nos syndicats un document d'orientation sur ce que devrait être le lycée. Enfin, je réfléchis à un nouveau service public de l'orientation. Je pourrai vous en parler un peu mieux à l'automne, vers le mois de novembre. Ces actions seront traduites dans des indicateurs spécifiques que nous vous proposerons pour l'année prochaine.

Enfin, pourquoi les candidats aux concours coûtent-ils plus cher ? Le passage de 187 à 221 euros s'explique par la création d'une épreuve obligatoire de langue pour les concours de professeurs des écoles. Cette épreuve a été ajoutée au concours 2006, mais ce n'est que la première fois qu'on l'utilisait comme indicateur.

Mme Aurélie Filippetti. Je voudrais poser une question au nom de M. Yves Durand, qui a dû s'absenter et vous demande de bien vouloir l'excuser. Il comptait vous interroger sur la sous-consommation de postes pourtant déjà budgétés, dans l'enseignement primaire et dans l'enseignement secondaire.

On constate un décalage entre le nombre d'élèves accueillis dans l'enseignement primaire et la non-croissance du nombre d'enseignants. 39 500 élèves supplémentaires étaient attendus à la rentrée 2007 selon les prévisions de votre prédécesseur, qui avait annoncé la création de 500 emplois de professeurs des écoles. Cela aurait fait passer le plafond à 318 760. Or 317 101 postes seulement ont été réellement utilisés, soit 1 659 postes de moins que ce qui avait été annoncé. On reste ainsi en dessous du nombre de postes utilisés en 2005, alors qu'il y avait eu 20 000 élèves supplémentaires entre les deux rentrées.

Dans l'enseignement secondaire, le recours massif aux heures supplémentaires a conduit à un maintien du surnombre d'élèves par classe, ce qui est contraire aux objectifs affichés. Les mesures de recrutement des enseignants, qui devaient limiter les sureffectifs, ont été contredites par la sous-utilisation des postes budgétés.

Ma deuxième question concerne la scolarisation des enfants handicapés. Nous observons tous les jours dans nos circonscriptions un décalage entre les objectifs affichés de faciliter l'accès de ces enfants à l'établissement le plus proche de chez eux, et la réalité. Certains collèges risquent de devenir des collèges-ghettos, où l'on orientera les enfants handicapés, même s'ils habitent loin et même si cela leur fait perdre de vue les camarades avec lesquels ils ont passé leur scolarité primaire. C'est extrêmement dommageable pour l'intégration de ces enfants.

Ma troisième question concerne les emplois de vie scolaire : contrats d'avenir, CAV, et contrats d'accès à l'emploi, CAE. Leurs titulaires, pour la plupart, ne savent

pas ce qui les attend à la fin du mois de juin, c'est-à-dire dans deux semaines. Leurs emplois seront-ils ou non reconduits ?

Les objectifs initiaux de formation de ces EVS, qui ont souvent des formations initiales faibles, n'ont pas du tout été atteints. Vous parliez tout à l'heure d'aider ceux qui ne seront pas reconduits à retrouver un autre emploi. Je ne vois pas comment faire si on ne les a pas formés pendant le temps de leur contrat.

Vous avez parlé de ceux qui voudraient aller ailleurs, mais il souhaitent, pour beaucoup d'entre eux, rester dans les établissements scolaires, où ils sont très utiles. Il serait très regrettable que l'on conserve certains postes mais pas les personnes qui les ont occupés.

Je suis ravie, enfin, de ce que vous avez dit sur le redoublement, qui est effectivement extrêmement dommageable pour les élèves. L'exemple de la Finlande nous montre tous les jours que l'absence de redoublement peut se traduire par d'excellents résultats dans toutes les évaluations.

M. le ministre de l'éducation nationale. Merci, madame Filippetti, pour ce dernier propos.

Dans le premier degré, nous avons prévu une augmentation de 37 000 élèves et nous avons constaté une baisse de 960 élèves. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord, nous avons dû marcher un peu à l'aveuglette à cause de la grève des directeurs. Ensuite, et d'une manière générale, les prévisions que l'on nous donne sont plutôt optimistes. Les discordances sont d'ailleurs plus grandes encore dans le second degré parce que les chefs d'établissement essaient de conserver leurs moyens : alors qu'on tablait sur une baisse 20 000 ou 25 000 élèves, cette baisse a été de 40 000 élèves.

Pour piloter l'emploi, nous utilisons deux leviers : nous avons bien sûr les supports budgétaires, mais aussi les crédits, notamment dans le premier degré. Vous avez une impression de sous-consommation si vous prenez uniquement en compte des équivalents temps plein ; il faut évidemment regarder aussi les crédits qui les accompagnent.

Nous n'avons pas augmenté le nombre moyen d'élèves par classe dans le premier degré ; nous l'avons plutôt diminué l'an dernier. Cela se vérifie aussi dans le second degré. Si nous faisons un calcul simpliste, nous obtenons dans le second degré un enseignant pour 11,9 élèves, ce qui est excellent. C'est plutôt la manière dont, ensuite, nous organisons nos classes qui complique les choses. Mais nous savons à peu près gérer cette situation.

Nous avons distribué environ un milliard d'euros d'heures supplémentaires, ce qui est considérable – contre 750 millions l'année précédente. Nos personnels sont très heureux de prendre ces heures supplémentaires, désormais défiscalisées de surcroît. Un syndicat, politiquement plus proche de vous que de moi, le SNES, a voulu prouver que les professeurs n'en voulaient pas, et mené une enquête interne en posant cette question : accepteriez-vous d'avoir un taux d'heures supplémentaires plus important que celui que vous avez déjà ? Le SNES a crié victoire, 65 % des professeurs ayant répondu par la négative. Mais cela signifie aussi que 35 % d'entre eux avaient répondu positivement, soit bien plus que ce dont nous avons besoin...

Il ne s'agit pas de faire ployer les professeurs sous le fardeau des heures supplémentaires. Mais le dispositif reste assez bien accueilli, et nous a tout de même permis de remplacer 55 000 équivalents temps plein en heures supplémentaires. C'est malgré tout de la bonne gestion. Cela fait

plaisir aux personnels, qui voient augmenter leur pouvoir d'achat. Un tel système est beaucoup plus souple et permet de compenser les situations budgétaires que nous connaissons dans le domaine de l'emploi.

Vous avez raison s'agissant des élèves handicapés. Mais c'est précisément pour cela que nous sommes en train de créer des dispositifs nouveaux. Jusqu'à présent, certains établissements étaient mieux équipés que d'autres et repérés comme sachant, contrairement à ces mêmes autres, accueillir des handicapés. Voilà pourquoi nous faisons monter en charge le dispositif des unités pédagogiques d'intégration, de sorte qu'il y en ait partout. Lorsque nous en aurons 2 000, tout le territoire sera maillé et il n'y aura plus de raison, pour un jeune handicapé, de s'éloigner de son domicile ; il trouvera son unité pédagogique d'intégration à proximité. Pour répondre à la demande, il faudra atteindre ce chiffre de 2 000 UPI en 2010, ce qui est un horizon assez proche. Il serait tout à fait contraire à ce que nous souhaitons que les élèves handicapés soient regroupés dans une poignée d'établissements. Il faut qu'ils soient accueillis à proximité de leur domicile et parfaitement répartis dans les établissements.

C'est aussi l'intérêt de l'école de pouvoir accueillir des enfants handicapés : la classe fonctionne mieux et ses performances pédagogiques s'améliorent. Non seulement c'est notre devoir, mais c'est le sel de la terre pour une classe.

En 1990, en tant qu'inspecteur général, je me suis rendu dans une classe où il y avait un enfant autiste, qui avait la hantise d'entrer dans la classe. La solution fut trouvée par les élèves eux-mêmes : chacun, sans exception, l'attendait à la porte et lui faisait un petit bisou. Cette classe était extraordinairement différente : il y régnait un climat de solidarité, de gentillesse, d'attention et de respect d'autrui. Il n'y a donc de notre part pas la moindre réticence à l'accueil des enfants handicapés.

Nous n'avons pas vocation à conserver les emplois aidés au sein de l'éducation nationale. Ce n'est même pas souhaitable. Après une expérience de quelques années chez nous, nous souhaitons qu'ils aillent vers de vrais métiers. Nous avons un plan de formation. Nous avons passé des conventions avec l'ANPE en ce sens. C'est ce qui s'est fait à l'académie de La Réunion, où cela fonctionne très bien.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances.* Le résultat est inégal, monsieur le ministre. On pourrait citer d'autres exemples, où cela ne fonctionne pas si bien.

M. le ministre de l'éducation nationale. En tout cas, nous ne considérons pas que ce n'est pas notre affaire de participer aux frais de formation des CAE. Mais ce n'est pas toujours de notre compétence, et il faut bien que quelqu'un nous aide à le faire.

M. René Couanau. Monsieur le ministre, nous nous connaissons suffisamment pour que je m'autorise à vous faire part d'un certain nombre de doutes et de questions sur les orientations actuellement conduites.

Dans le premier degré, je m'interroge sur l'appréciation que porte votre ministère sur l'impact, établissement par établissement, département par département, des mesures générales de dotation que vous annoncez chaque année. Je sais bien que la LOLF donne aux recteurs la possibilité de procéder à cette répartition mais, de mon côté, j'ai essayé de mesurer sur place quels en sont les effets. Et je vais vous donner quelques chiffres pour l'Ille-et-Vilaine.

Par exemple, dans le premier degré, je constate que, pour une augmentation prévisible de 600 élèves, on aura une dotation de 12 postes pour la prochaine rentrée. Je ne me livrerai pas à un calcul « bête et méchant » qui aboutirait au résultat d'un enseignant pour 50 élèves, ce qui ne serait pas exact. Mais, sur le terrain, nous nous rendons bien compte que le fonctionnement de certaines équipes pédagogiques, dans certaines écoles ayant des projets particuliers, est quelquefois mis en péril par des décisions un peu générales.

Je voudrais savoir, en toute franchise, monsieur le ministre, si vous n'utilisez pas ou si vous ne faites pas utiliser par vos inspecteurs d'académie, deux ou trois variables d'ajustement.

Première variable d'ajustement : les remplacements. Je lis dans le rapport que la situation des remplacements est saine. Or je constate dans ma ville que, très souvent, un remplacement de trois semaines, même pour des absences programmées – maternité, intervention chirurgicale prévue de longue date –, n'est pas effectué. Cela signifie qu'à un moment donné on n'a pas doté le département ou la circonscription des moyens de remplacement nécessaires.

Seconde variable d'ajustement : la scolarisation des enfants de deux ans. Avons-nous, oui ou non, une politique dans ce domaine ? Les taux de scolarisation à deux ans diminuent, parce que les admissions diminuent. Par exemple dans le département d'Ille-et-Vilaine, celles-ci ont baissé de 20 % de scolarisation en quatre ans.

Faut-il ou non scolariser les enfants à deux ans ? Quand aurons-nous ce débat ? On se contente de faire gérer purement et simplement par l'inspecteur d'académie et les recteurs une masse globale affectée, qui permet d'admettre à l'école x % d'enfants de deux ans. Ce n'est pas facile à expliquer sur le terrain, surtout dans ma ville où je n'ai pas institué de carte scolaire et où la liberté d'inscription existe depuis que je suis maire.

Vous utilisez le terme d'« enseignants qui ne sont pas devant les élèves » – ambiguïté que nous avons longtemps entretenue et qu'il conviendrait de lever. Je pense plus particulièrement aux réseaux d'aide, aux psychologues, aux éducateurs, etc. qui me paraissent constituer une troisième variable d'ajustement. Il me semble qu'au fur et à mesure que les moyens manquent pour les affecter devant les élèves, on opère des suppressions de réseaux. Or ces réseaux sont engagés dans des politiques longues. Les 15 % d'élèves dont vous parlez, et qui sont naturellement l'objet de tous vos soins, ne peuvent plus bénéficier d'un suivi pédagogique et éducatif continu.

Il s'agit d'une observation très précise, à laquelle je me suis livré et qui me préoccupe un peu, non seulement pour la prochaine rentrée, mais pour la définition de nos orientations.

Voilà, monsieur le ministre, ce que je voulais vous dire, en vous posant un sujet de baccalauréat : est-ce qu'il y a compatibilité entre un mouvement de réforme et une réduction de moyens ?

Mme Martine Faure. Une autre de nos inquiétudes, qui se manifeste sur le terrain, a trait à la disparition de la formation des enseignants, c'est-à-dire à la disparition des IUFM. Enseigner est un véritable métier. Qu'en est-il ?

M. le ministre de l'éducation nationale. Je répondrai d'abord à mon collègue Couanau, ancien inspecteur général de l'éducation nationale et ancien directeur des écoles...

Les inspecteurs d'académie reçoivent leur dotation et la gèrent. Ils font leur fameux CDEN, ou conseil de l'éducation nationale, occasion de rencontres particulièrement nerveuses avec les maires et les élus. Dans le département d'Ille-et-Vilaine, je dois reconnaître que nous avons un peu de difficultés cette année. Nous avons même été obligés de mobiliser pendant quelque temps des personnels retraités parce que nous étions à court. Nous avons été obligés d'avoir recours à des personnels, au-delà de nos moyens de remplacement traditionnels. Ce n'est pas choquant, mais cela prouve une situation extrêmement tendue.

Il est exact que notre système de remplacement ne fonctionne pas bien. Nous avons affecté à des remplacements 50 000 professeurs, et nous savons que nous mobilisons à peu près 80 % de nos moyens de remplacement. Voilà pourquoi je veux créer une Agence nationale du remplacement, qui soit plus efficace et plus réactive. On ne peut pas se satisfaire d'une situation où, chaque année, 10 000 équivalents temps plein restent inutilisés.

Si notre service ne fonctionne pas bien, c'est notamment parce qu'il est départemental : un professeur absent à Avignon ne peut pas être remplacé par un professeur de Villeneuve-lès-Avignon. Il convient d'améliorer le dispositif.

S'agissant de la scolarisation à deux ans, il faut que nous posions une bonne fois la question de savoir ce que nous voulons faire. Nous observons en effet des disparités considérables. En Bretagne notamment, il y a des départements où 50 % des enfants de deux ans sont scolarisés, et des départements où il n'y en a pas du tout. Cela s'explique par l'histoire : plutôt que de fermer les classes, on avait recruté un peu plus large, et donc des enfants plus petits.

J'avoue que comme père, comme professeur et comme ministre, je ne crois pas beaucoup à l'efficacité de la scolarisation précoce. Mais il y a des avis absolument contraires, et mon propos n'est pas d'ouvrir le débat sur le fond. Il n'empêche que nous recrutons des professeurs à « bac plus 4 » ou « bac plus 5 » pour accueillir des enfants de deux ans, c'est-à-dire, en fait, pour leur faire faire la sieste. Cela appelle réflexion.

Si nous scolarisons si tôt en France, beaucoup plus tôt qu'ailleurs, c'est aussi parce qu'il n'y a jamais eu de véritable politique de l'accueil de la petite enfance. Il est naturel qu'une mère de famille préfère que ses enfants aillent à l'école plutôt qu'à la crèche, qui coûte sept ou huit fois plus. Nous devons nous interroger sur cette situation, à laquelle le secrétariat d'État de Mme Morano s'y intéresse, et une députée, Mme Michèle Tabarot, a reçu mission d'y réfléchir.

S'agissant du soutien, le dispositif que nous mettons en place et aux termes duquel les enseignants doivent consacrer deux heures de leur service aux 15 % d'élèves en difficulté va régler une partie des problèmes liés à la présence ou à l'absence des systèmes d'aide. Ceux-ci sont en effet répartis de façon très disparate sur le territoire et ne sont pas mobilisés de manière égale. Aujourd'hui, on peut dire que, dans toutes les classes, il y a deux heures de soutien pour les élèves en difficulté.

Vous avez posé, Monsieur Couanau, des questions très vastes, qui appellent un débat autre que budgétaire, sur la manière dont nous mobilisons nos emplois, nos services, et dont nous scolarisons les enfants de moins de trois ans. Sur ce dernier point, je rappelle que de nombreux pays partenaires de la France, non seulement ne veulent pas

de la scolarisation des enfants de deux ou trois ans, mais l'ont interdite dans la loi parce qu'ils considèrent qu'elle est dangereuse. Cela mérite d'être débattu.

M. René Couanau. Je sais que c'est une question fondamentale, qui n'a pas été tranchée. Reste que les familles concernées ont du mal à comprendre que, si le quota est atteint, leur enfant ne soit pas inscrit. Dans ma ville, ils peuvent se tourner vers une autre école, mais là où il y a sectorisation, ce n'est pas possible. Nous devons vraiment affiner notre doctrine en la matière. Depuis le temps qu'on en parle, on aurait tout de même pu recueillir des avis de spécialistes !

M. le ministre de l'éducation nationale. C'est une question très débattue.

Mme Aurélie Filippetti. Le sociologue Éric Maurin vient de publier une étude très fine sur la scolarisation des enfants de deux ans, qui tend à montrer que celle-ci n'a aucun impact négatif.

M. le ministre de l'éducation nationale. Il y a aussi des avis contraires. La Finlande ne scolarise les enfants qu'à sept ans, leurs élèves ont 30 % d'heures de course moins que les nôtres, ils ont un professeur pour 28 élèves. Et lorsque l'on compare leurs résultats à dix ans à ceux des élèves français, ils sont en tête des classements internationaux, alors que les nôtres sont dans le dernier tiers des trente pays sur lesquels porte la comparaison !

M. Yves Censi, rapporteur spécial. Ils ont un encadrement familial différent.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. La question n'est pas de savoir si cela n'a pas d'impact négatif, mais si cela a un impact positif.

M. le ministre de l'éducation nationale. Enfin, je voudrais répondre à madame Faure que je ne suis pas responsable des commentaires faits à l'extérieur par des gens plus excités que moi sur le sujet que vous évoquez. Vous ne trouverez, de ma part, aucune déclaration selon laquelle il n'y aurait pas besoin de se former au métier d'enseignant. Le fait de recruter à « bac plus 5 » ne signifie pas qu'il n'y aura pas de formation professionnelle. D'ailleurs, la plupart des mastères sont des mastères professionnalisants et une grande partie de la formation de dernière année est de nature professionnelle. Je peux vous rassurer sur ce point : nous ne considérons pas qu'il faille recruter des gens qui n'aient aucune formation professionnelle, à plus forte raison dans le premier degré.

Mme Martine Faure. J'avais besoin d'être rassurée sur ce point.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Merci, monsieur le ministre, de vous être prêté à cet exercice.

(La réunion de la commission élargie s'achève à dix-neuf heures trente-cinq.)

**Commission des finances,
de l'économie générale et du plan**

Commission des affaires étrangères

**Commission des affaires culturelles,
familiales et sociales**

Mardi 17 juin 2008

(Application de l'article 117 du règlement)

**Action extérieure de l'État
(service public d'enseignement à l'étranger)**

**PRÉSIDENCE DE M. DIDIER MIGAUD
ET DE M. AXEL PONIATOWSKI**

(La réunion de la commission élargie commence à seize heures quinze.)

M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Monsieur le ministre des affaires étrangères et européennes, nous sommes heureux, avec M. Axel Poniatowski, président de la commission des affaires étrangères, de vous accueillir pour cette troisième commission élargie consacrée au projet de loi de règlement pour 2007.

Vous le savez, la procédure de la commission élargie a pour objet de favoriser un dialogue qui se veut dynamique entre les ministres et les députés, au moyen de questions directes et de réponses précises. Les deux premières réunions se sont tenues mercredi dernier avec Mme Michèle Alliot-Marie puis Mme Rachida Dati ; les échanges auxquels elles ont donné lieu montrent que cette formule peut être particulièrement intéressante dans le cadre du contrôle de l'exécution budgétaire, et je ne doute pas qu'il en sera de même aujourd'hui.

L'esprit de la LOLF, la loi organique relative aux lois de finances, suppose que le Parlement, en contrepartie de lois de finances initiales plus stratégiques et moins tatillonnes, consacre davantage de temps à suivre l'exécution budgétaire. À l'aide des rapports annuels de performance, le RAP, notre tâche consiste à apprécier les conditions de la gestion 2007 et à vérifier si l'efficacité a été au rendez-vous, si les objectifs ont été remplis.

D'un commun accord avec Axel Poniatowski, nous avons choisi de concentrer la discussion sur un aspect particulier : l'enseignement français à l'étranger.

Le rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, M. Jean-François Mancel, a préparé une note de présentation résumant ses principales appréciations sur la gestion 2007 et sur les documents budgétaires. La discussion pourra donc s'engager avec les questions, sans discours préliminaire. S'exprimeront également Mme Geneviève Colot, suppléant M. François Rochebloine, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, et Mme Michèle Delaunay, suppléant Mme Aurélie Filippetti, rapporteure pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Axel Poniatowski, président de la commission des affaires étrangères. Monsieur le président de la commission des finances, monsieur le ministre, mes chers collègues, je me réjouis que cette première commission élargie consacrée à

la loi de règlement concernant les affaires étrangères porte spécifiquement sur le thème de l'enseignement français à l'étranger. La commission des affaires étrangères se saisit chaque année pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », avec deux rapports, l'un de Geneviève Colot et l'autre de François Rochebloine, lequel examine notamment les crédits consacrés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, l'AEFE. En l'absence de François Rochebloine, Geneviève Colot s'exprimera aujourd'hui au nom de la commission des affaires étrangères.

Le dispositif français d'enseignement à l'étranger nous est envié dans le monde entier. J'en veux pour preuve l'attractivité du réseau des lycées français à l'étranger, qui suscite une forte attente – qui n'est d'ailleurs pas toujours mesurée à sa juste valeur –, notamment dans les pays émergents et les États du Golfe. Je crois que nous pouvons et devons faire encore mieux. Pour se développer significativement, notre réseau d'enseignement du français à l'étranger doit évoluer.

Dans un contexte de forte contrainte budgétaire, il nous faut faire preuve de réalisme et ne pas compter sur les seuls fonds publics. Je crois dès lors indispensable de rechercher des partenaires, gouvernements étrangers, entreprises ou fondations, pour investir dans notre réseau, comme nous l'avons fait récemment à Abou Dabi avec la Sorbonne et le Louvre.

Je crois aussi nécessaire d'adapter ou de renforcer les missions de l'AEFE à ces nouvelles exigences pour la rendre plus performante, plus efficace. Je rappelle que l'Agence gère 449 établissements dont 172, conventionnés, sont des institutions de droit local étranger ; mon propos concerne sans doute plus particulièrement cette catégorie d'établissements, qu'il conviendrait de développer davantage.

Cette réunion de commission élargie constitue la première étape de la réflexion qu'entend mener la commission des affaires étrangères sur la question ; celle-ci fera en effet l'objet, je l'annonce, d'une mission d'information à la rentrée prochaine.

Je souscris pleinement aux propos d'Axel Poniatowski sur l'importance de l'enseignement du français à l'étranger et sa capacité de séduction réelle vis-à-vis des enfants de nos compatriotes, bien sûr, mais également des populations locales.

La loi de finances 2007 a été globalement bien exécutée par le ministère des affaires étrangères et européennes. Je sors cependant un instant du sujet d'aujourd'hui pour formuler deux remarques.

Premièrement, en matière de contributions internationales et d'opérations de maintien de la paix, le dysfonctionnement est extraordinaire. Lors du débat sur le projet de loi de finances initiales, nous avons souligné le manque de moyens. Nous nous sommes aperçus qu'il manquait une somme non négligeable en 2007, laquelle a dû être ajoutée en cours d'exercice. Cette année, nous sommes exactement dans la même situation et il faudra probablement recourir au même procédé. Je comprends bien votre position : dans la mesure où il faut bien payer un jour, entamer le combat avec le ministère du budget n'est peut-être pas la meilleure solution. Cette situation est tout de même gênante au regard de la sincérité budgétaire, d'autant que tous les acteurs savent à l'avance que ces crédits seront insuffisants.

Deuxièmement, le problème majeur du non-fonctionnement du compte d'affectation spéciale immobilier – censé permettre au ministère de récupérer le produit de ses ventes pour ses propres dépenses immobilières – devrait être

résolu assez vite. D'après ce qui m'a été répondu à plusieurs reprises, il s'agirait d'un problème technique de comptabilité publique. Pensez-vous qu'une solution définitive puisse être trouvée ? Je suis prêt à auditionner les responsables de la comptabilité publique chargés du dossier. En 2007, les conséquences de ce problème ont été non négligeables puisqu'il a entraîné une incapacité à engager des crédits sur le chantier de La Courneuve.

Pour le reste, les dépenses de la mission « Action extérieure de l'État » ont été bien exécutées. Vous me rétorquerez qu'il est aisé de consommer l'intégralité de crédits aussi modestes !

J'en viens à l'enseignement du français à l'étranger. Je vous interrogerai rapidement, monsieur le ministre, sur l'organisation de l'Agence, son fonctionnement et les moyens mis en œuvre. Je prête aussi beaucoup d'attention à l'analyse de Mme Maryse Bossière, qui a joué un rôle très efficace à la direction de l'Agence et que j'ai rencontrée avec beaucoup de profit. Je lui disais d'ailleurs tout à l'heure, en aparté, combien chacun regrette son départ, tout en se félicitant qu'elle vole vers d'autres horizons.

Certains observateurs, dans différents rapports, estiment que la tutelle de la DGCID, la direction générale de la coopération internationale et du développement, est insuffisante. Ils ne critiquent pas la qualité de l'action de la DGCID mais préconisent une cotutelle avec la DFAE, la direction des Français à l'étranger, et le ministère de l'éducation nationale. Que penseriez-vous d'une telle réorganisation ?

Jugez-vous qu'il faille aller au-delà d'un établissement public administratif et transformer l'AEFE en établissement public industriel et commercial ? Cette éventualité a déjà été évoquée sans être concrétisée. Les avantages qui en découleraient sont-ils suffisants pour justifier une telle évolution ?

Une autre question porte sur un problème à la fois juridique et financier. Où en est le contrat d'objectifs avec l'Agence ? Sera-t-il conclu pour la période triennale 2009-2011 ?

Le plafond d'emplois qui s'impose à l'opérateur AEFE – nous en avons discuté avec la directrice de l'Agence – constitue un obstacle majeur pour son action, les membres de la commission des finances ne me contrediront pas. Comment le gérer, dans l'intérêt des finances publiques mais aussi dans le souci de développer l'action de l'AEFE ?

Un gros problème immobilier a également été relevé par beaucoup d'observateurs. L'entretien de nombreux établissements a pris du retard. Pensez-vous être en mesure de trouver les moyens financiers nécessaires pour les remettre à niveau ? L'attrait voire la séduction exercés par l'enseignement du français à l'étranger suscitent nombre de demandes pour des extensions ou des constructions nouvelles. Hier, à Berlin, l'ambassadeur de France m'a confié que 1 000 élèves surgiraient dans l'instant si 1 000 places supplémentaires étaient ouvertes dans les établissements scolaires français en Allemagne. Et c'est un exemple parmi d'autres ; le même problème existe à Moscou ou ailleurs.

Cela nous amène à la question financière, qui est préoccupante. Vous le savez, la prise en charge de la gratuité est entrée en application en 2007 pour une première catégorie : les élèves de terminale. L'année scolaire démarrant en septembre, des moyens non négligeables – 5 millions d'euros environ – ont été dégagés, même si je n'ai pas très

bien compris d'où venait cette somme puisque les explications figurant dans le RAP et celles apportées par le contrôleur budgétaire ne coïncident pas !

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. C'est ennuyeux ! (*Sourires.*)

M. Jean-François Mancel, *rapporteur spécial*. Il s'agit au moins d'une divergence d'interprétation. Mais là n'est pas l'essentiel. En année pleine, la gratuité pour les élèves de terminale coûtera 20 millions d'euros. Si la mesure est élargie à la première puis à la seconde, cela coûtera vraisemblablement autant à chaque fois en année pleine. Si l'on veut aller plus loin et appliquer la gratuité totale à l'ensemble de l'enseignement secondaire, les estimations qui circulent sont encore plus inquiétantes. J'ai lu le chiffre de 170 millions d'euros en bout de course. Le rapport d'étape du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France évoque même la somme de 300 millions d'euros – j'espère que c'est une faute de frappe car les rédacteurs du Livre blanc sont d'excellents professionnels !

Outre que ce coût serait énorme au regard des faibles moyens de la mission, je suis tout de même très réservé sur ses conséquences. Bon nombre des familles concernées bénéficient déjà d'aides, notamment de la part des employeurs. Cette mesure créerait inévitablement un effet d'aubaine : les entreprises qui prennent en charge une partie de frais de scolarité des enfants de leurs collaborateurs se retireront en se frottant les mains, tandis que le budget de l'État sera mis à contribution. En outre, en attirant de nouveaux élèves français, nous risquons de créer un effet d'éviction vis-à-vis des enfants étrangers. L'enseignement du français à l'étranger est investi de deux missions : prendre en charge les enfants français mais également accueillir des enfants étrangers afin d'assurer le rayonnement de notre langue, de notre système éducatif et de notre pays. Or, vous le savez, un petit mécontentement commence déjà à s'exprimer à notre rencontre dans beaucoup de pays, qui nous reprochent de ne pas accepter suffisamment de leurs ressortissants dans nos filières de formation.

L'autre point que je soulèverai est très concret. À Dublin, l'association des parents d'élèves, avec la caution et le soutien de l'AEFE, construit quinze classes pour le lycée franco-germano-irlandais, qui procède d'une initiative intéressante – peut-être les relations futures avec l'Irlande s'en trouveront-elles améliorées... Il y a quelques jours, sur place, les parents d'élèves m'ont fait part de leur inquiétude : si la France prend demain en charge la totalité de l'«écolage» – c'est le terme – de ses ressortissants, compte tenu des décalages habituels, hélas, depuis des décennies, pour les dépenses de l'État, sera-t-elle en mesure d'effectuer, aux dates d'échéances, les virements nécessaires au remboursement de leurs emprunts bancaires ? Le problème n'est pas négligeable car beaucoup d'associations de parents d'élèves, vous le savez, ont souscrit des prêts pour mener à bien des reconstructions ou des extensions d'établissements scolaires.

Je sais qu'il s'agit d'un engagement au plus haut niveau et qu'il convient de respecter ses engagements mais je me demande si la gratuité jouerait vraiment en faveur du développement du français à l'étranger, que nous souhaitons tous promouvoir. Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

Je me suis rendu en Afghanistan et au Pakistan pour voir les problèmes de sécurité dans les postes exposés et j'ai rencontré, il y a quelques jours, le chef du service de la sécurité diplomatique. J'ai noté que le ministère, depuis deux

ans, accomplit un effort considérable pour la sécurisation de nos postes, mais cet effort s'arrête encore au réseau diplomatique au sens strict. Sur les sites éducatifs, le chef du service de la sécurité diplomatique m'a indiqué qu'il peut intervenir comme consultant, pour donner son avis, mais qu'il n'y a pas réellement de moyens mobilisés. J'ai conscience de la difficulté de la tâche, compte tenu du nombre d'enfants, de parents et d'enseignants circulant dans les établissements, ce qui entraîne des coûts et suscite des obstacles techniques. Si nous ne pouvons appliquer de façon outrancière le principe de précaution, il n'en demeure pas moins que le problème se posera inéluctablement de plus en plus et que nous devons être en mesure d'apporter des réponses.

Enfin, des états généraux de l'enseignement du français à l'étranger seront organisés, je crois, au début de l'année 2009. Une commission est chargée de les préparer. Pouvez-vous déjà nous donner quelques indications sur le contenu de ses réflexions ?

M. Bernard Kouchner, *ministre des affaires étrangères et européennes*. Bravo pour votre vivacité et l'acuité de vos questions, monsieur le rapporteur spécial. Je répondrai un peu dans le désordre.

Les états généraux, qui devraient effectivement se tenir au début de l'année prochaine, seront très utiles pour répondre à votre question majeure, relative au débat entre la gratuité et le système de bourses qui prévalait naguère. Pour changer le cours des choses, une opinion générale doit se dégager – je serai plus précis dans un instant. Avec une expérience d'un an seulement, je ne puis m'opposer à une telle mesure.

Lorsque je me rends dans un pays, outre l'ambassade, bien sûr, et parfois la résidence, je visite systématiquement tous les établissements culturels. C'est une joie de voir comment fonctionnent les lycées, mais aussi les centres culturels. Je sais qu'il existe de mauvais exemples, que des dérapages se produisent dans tous les domaines ; hier, on m'a parlé de la situation terrible au Caire et de la réunion syndicale qui y a été tenue. Néanmoins, dans 95 ou 98 % des cas, c'est un bonheur de visiter ces établissements, de constater le dévouement du personnel et surtout l'ambiance qui y règne.

Revenons, si vous le voulez bien, sur la question de la gratuité, qui me préoccupe beaucoup. Il me faudrait recueillir une opinion générale pour m'aider à convaincre que ce n'est pas forcément la bonne direction.

La différence entre 170 et 300 millions correspond au surcroît à déboursier non pas dans l'état actuel des effectifs mais si nous pouvions ouvrir les établissements à tous les élèves désireux de s'inscrire. C'est capital pour l'influence de la France ! Un rapport de Nicolas Tenzer – un document caché, si l'on en croit un certain hebdomadaire, et pourtant je l'ai lu – affirme que l'influence passe aussi par l'enseignement du français à l'étranger, parfois peut-être plus encore que par la diplomatie.

Le lycée de Moscou, par exemple, n'accueille pas un seul élève russe. Ce n'est pas bien car, en théorie, nous devrions offrir – ou plutôt ouvrir, car nous ne l'offrons pas – l'enseignement du français à des élèves locaux, à moins que je n'y comprenne pas grand-chose.

J'ai eu le bonheur, avant-hier, de rouvrir l'établissement scolaire Blaise-Pascal d'Abidjan, qui avait été pillé pièce par pièce, fenêtre par fenêtre, poignée de porte par poignée de porte et brûlé. La restauration a été financée par le privé, par les parents d'élèves, car nous n'avions pas d'argent pour assumer ces grosses dépenses. Cet endroit formidable accueillera 900 élèves dans un premier temps puis très vite

1 200 ou du moins plus de 1 000. Tout a été refait ; les terrains de sports sont formidables, comme le reste. J'espère pouvoir l'inaugurer, à partir de septembre, mais, avec la présidence française, ce sera difficile. En tout cas, nous l'avons ouvert, l'architecture est belle, le lieu est superbe. Pardonnez-moi, je ne veux pas faire de bla-bla, mais il faut absolument y garantir la sécurité. Un lycée est un établissement ouvert ; il est impossible d'y organiser la sécurité comme dans une ambassade ou une résidence. Dans tous ces établissements, c'est d'ailleurs le ministère des affaires étrangères qui paie la sécurité. En l'occurrence, à Abidjan, pour des raisons de sécurité, les Français ont déménagé afin de passer la lagune et de vivre de l'autre côté du pont ; ils n'habitent donc plus autour du lycée, ce qui requiert l'organisation de transports par bus, certes, mais aussi par bateau, pour faire face à d'éventuels événements graves qui occasionneraient le blocage du pont. Nous devons donc supporter des dépenses imprévues, ce qui est toujours très difficile.

Nous avons déjà discuté des contributions internationales, qui ne sont jamais mentionnées et représentent un poids très lourd mais nous honorent. Consacrer 300 millions par an à la lutte contre le sida, c'est bien ; il est impossible de revenir en arrière car cela priverait des malades de leurs traitements. Les opérations de maintien de la paix ne sont pas non plus financées mais, avec Éric Wœrth, nous avons à peu près apuré la situation : les 120 millions de l'année dernière ont été payés et il manquera à nouveau 100 millions. Nous savons approximativement ce que nous coûtera la Tchad car il s'agit d'une opération européenne, mais nous ignorons combien coûtera le Darfour. Il est un peu ennuyeux, bien sûr, d'assurer le financement des opérations de maintien de la paix avec un an de retard mais nous ne pouvons pas savoir à l'avance en quoi elles consisteront.

S'agissant du compte d'affectation spéciale immobilier, j'ai été heureux de signer avec Éric Wœrth une lettre afin que soit mise sur pied au plus vite une mission de préfiguration d'un opérateur immobilier public. Il sera bien entendu complètement contrôlé par le public mais travaillera en partenariat avec le privé car nous ne pouvons demander à tous les ambassadeurs d'être des spécialistes de l'immobilier du pays où ils se trouvent. La situation est très différente en Côte-d'Ivoire, au Japon ou au Kazakhstan ; il faut que nous puissions nous appuyer partout sur des professionnels ayant une connaissance précise du marché immobilier local et des prix pratiqués. J'espère donc que cet opérateur immobilier public sera créé.

L'AEFE est un établissement public administratif sous tutelle exclusive du ministère des affaires étrangères et européennes. Je nomme son directeur – je viens du reste de nommer ambassadrice la personne actuellement en place et je lui adresse mes félicitations car, comme vous pouvez le constater, elle n'est pas encore partie, mais cela ne va pas tarder... Le directeur préside le conseil d'administration de l'Agence et assure son financement. La DGCID verse la subvention et la DFAE prend en charge les bourses scolaires des élèves sur le programme 151 – j'y reviendrai. De notre point de vue, pour l'heure, il faut privilégier le maintien de cette double tutelle.

Je ne souhaite pas que le système de bourses change complètement, mais il vacille : la gratuité a été instaurée pour les élèves de terminale, et sera en principe étendue à ceux de première à partir de septembre – elle l'est même déjà dans l'hémisphère sud – avant de l'être à ceux de seconde. Une aide à la structure ne suffirait pas, je vous le dis tout net, car il faut assurer la mise à disposition du personnel d'encadrement expatrié, le cofinancement du personnel

enseignant résident et l'investissement immobilier. Or 80 % des dépenses sont consacrées au personnel et les moyens alloués à l'immobilier comme à la sécurité s'avèrent insuffisants. Nous dépensons le plus possible pour la sécurité de ces établissements mais nous ne pouvons pas la garantir complètement et c'est choquant. Bien sûr, tout le personnel français est répertorié à l'ambassade et des systèmes de prévention, d'alerte et d'évacuation sont opérationnels – le danger n'est au demeurant pas identique dans tous les pays. Des aides financières à la personne sont proposées pour l'écolage, sous forme de gratuité aujourd'hui et auparavant sous forme de bourses. Peut-être ce système était-il très injuste – encore faudrait-il expliquer pourquoi – et méritait-il d'être mieux équilibré mais il fonctionnait bien et permettait aux étudiants locaux de s'inscrire. Je prends beaucoup de précautions car je connais la position du Président de la République mais il est très difficile de faire payer les étudiants locaux quand les Français bénéficient de la gratuité. De surcroît, un tiers des élèves étaient inscrits par l'employeur et un quart bénéficiaient d'une bourse, ce qui représente des proportions très élevées. Le lycée Istiqlal de Kaboul, que vous avez visité – Dieu ou plutôt Allah sait si je le connais –, a formé tous les cadres, plus ou moins bien inspirés, des gouvernements afghans successifs depuis vingt ou trente ans. Comment assurer complètement la sécurité de cet établissement ? La sécurité de l'hôpital français de Kaboul, qui fonctionne merveilleusement et que vous avez aussi certainement visité, est assurée exclusivement par les Afghans ; peut-être est-ce la solution.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. J'ai cru comprendre que M. le rapporteur spécial s'interrogeait sur la pertinence de la gratuité totale et souhaitait recueillir votre avis, notamment, sur les conséquences de l'effet d'aubaine dont pourraient profiter les entreprises en transférant cette charge sur le budget de l'État. Auriez-vous quelques éléments à apporter à ce sujet ?

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. En 2008, la gratuité nous aura coûté 14,78 millions d'euros pour 6 415 élèves de terminale et de première. Les bourses ordinaires accordées à 19 612 élèves représentent 52,41 millions d'euros. Le total s'établit par conséquent à 67,20 millions.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Ces crédits n'étaient pas prévus initialement. Comment les avez-vous financés ?

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. Nous avons obtenu un financement supplémentaire.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. A-t-il couvert l'intégralité de la dépense ?

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. Absolument, mais ce ne sera plus le cas dans l'avenir, car seuls les élèves de terminale étaient concernés jusqu'à présent et 20 millions supplémentaires seront nécessaires chaque année.

J'en ai parlé avec le Président de la République : je consens au maintien de la gratuité dès lors qu'elle ne déstabilise pas notre réseau scolaire, à condition que l'inscription des élèves locaux soit financée ou facilitée. Même s'il est essentiel que les filles et fils d'expatriés continuent de profiter de ce système irremplaçable, n'oublions pas que les étrangers, là-bas, ce sont les Français ! Les élèves locaux formaient 55 % des effectifs de nos établissements, mais ce taux risque malheureusement de décroître.

Je vous donne mon sentiment puisque le Président de la République m'a demandé... Je trouve injuste de maintenir cette différence mais je voudrais pouvoir m'appuyer sur d'autres éléments que les impressions que m'inspirent mes conversations avec les proviseurs et les parents d'élèves. En tout cas, pour l'heure, je n'ai franchement pas rencontré beaucoup de partisans de la pérennisation de la gratuité, du moins en l'état, mais peut-être convient-il de faire évoluer le système. J'en ai déjà parlé au Président de la République et je suis heureux que ces états généraux viennent à point pour que nous mettions ce sujet précis à leur ordre du jour car j'espère que cela m'aidera. Proposer d'instaurer la gratuité pour les élèves demeurant à l'étranger au même titre que pour ceux demeurant en France était évidemment une idée très généreuse, une bonne idée de campagne électorale, mais cette mesure a en réalité des effets pervers dont je voudrais que nous nous inquiétions. Quoi qu'il en soit, pour l'heure, nous continuons ainsi ; la mesure a été mise en œuvre dans l'hémisphère sud et il est hors de question d'arrêter en cours. Dans les deux semaines qui viennent, tous les établissements du monde recevront les financements nécessaires à la première et à la terminale pour le début de l'année scolaire 2008-2009.

Les crédits de fonctionnement, monsieur le rapporteur spécial, doivent suivre la croissance continue des effectifs, qui s'élève en moyenne à 5 % par an. Nous recevons des demandes d'ouvertures d'établissement pressantes et je pense qu'il faut y répondre car il s'agit d'un outil diplomatique, culturel et d'influence primordial pour la France. Nous refusons pour le moment car nous n'en avons pas les moyens mais le plan de développement est là.

Je voudrais m'étendre sur le problème du défaut d'entretien. Cette année, à cet effet, nous avons reçu 5 millions, qui ont permis de répondre au plus pressé, mais les lycées que je visite sont souvent très mal entretenus. Un effort est nécessaire ; j'en ai parlé cette année avec le ministère du budget et nous avons obtenu une petite satisfaction mais il faudra faire davantage l'an prochain car il est beaucoup plus coûteux de rénover un établissement dégradé.

S'agissant de la sécurité, outre l'inclusion des établissements dans les plans de sécurité, il est possible de mettre sur pied une garde statique à l'entrée. Au lycée Blaise-Pascal d'Abidjan, c'est ce qui a été envisagé mais les responsables pédagogiques n'en veulent pas et je les comprends. Faut-il installer une porte blindée ou rehausser les murs ? Je souhaite que ce ne soit pas utile...

M. Jean-François Mancel, *rapporteur spécial*. La commission chargée de préparer les états généraux examinera-t-elle ce problème ?

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. À ma connaissance, elle n'a pas abordé le thème de la sécurité. Cependant, un travail a été accompli avec la DFAE afin de définir les mesures adéquates pour les établissements scolaires. Le problème, c'est que ces établissements doivent rester relativement ouverts ; nous nous efforçons par conséquent de créer des zones de protection pour les enfants en dressant des murs d'enceinte et, surtout, de sécuriser les transports. Les établissements éprouvent des difficultés à financer l'ensemble de ce dispositif. C'est pourquoi l'Agence elle-même a accordé des subventions assez élevées ces deux dernières années, qui s'ajoutent aux crédits de 5 millions d'euros. Le problème de la sécurité reste très sensible, nous l'avons constaté lors de la crise en Côte-d'Ivoire : si un établissement scolaire devient une cible, il est très vulnérable.

Mme Geneviève Colot, *rapporteuse pour avis de la commission des affaires étrangères*. J'interviens non seulement en qualité de rapporteure pour les programmes 105 et 151 mais aussi en remplacement de mon collègue François Rochebloine, qui ne pouvait être parmi nous cette après-midi.

Plus d'un tiers de nos 449 établissements, 158 exactement, sont situés en Afrique, contre moins d'une centaine en Asie et en Océanie. Avez-vous des projets d'implantation dans des pays émergents comme la Chine, l'Inde ou le Brésil ? Nous savons que cela coûte très cher mais n'existe-t-il pas des possibilités de partenariat financier public-privé, en particulier dans des pays non encore pourvus en établissements d'enseignement français ?

M. le ministre a parfaitement répondu à ma deuxième question, qui portait sur les frais de scolarité.

Nombre de élèves locaux fréquentant les établissements de notre réseau à l'étranger souhaitent poursuivre leurs études en France mais sont souvent confrontés à des problèmes de visa. Ne conviendrait-il pas d'assouplir les conditions d'attribution des visas applicables à ces anciens élèves ?

Seriez-vous favorable, monsieur le ministre, à un partenariat au sein de l'Union, sur la base du savoir-faire des lycées français et pourquoi pas en profitant de la présidence française, dans une démarche européenne, pour encourager la création de lycées européens, à l'extérieur de l'Union, en particulier dans les pays émergents ?

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. Je suis bien sûr partisan de la création de lycées européens mais je voudrais d'abord que nous créions les lycées français qui nous sont réclamés, ce qui n'est pas toujours possible ! Vous le savez, nous avons essayé de créer des ambassades européennes mais cela n'a pas fonctionné merveilleusement car, en attendant un assouplissement de la fonction d'ambassadeur, il n'est pas évident de partager ses prérogatives ; diviser l'année en deux fois six mois n'était pas une solution terrible. Pour les consulats, en revanche, nous avons plein de projets de cet ordre, dans la mesure où nous devons en construire là où ils manquent terriblement, à l'extérieur de l'Europe, et certainement en supprimer beaucoup ailleurs, situés dans des villes, notamment européennes, où il suffit d'avoir Internet et, si nécessaire, de se déplacer jusqu'à la capitale ; cet assistantat ne doit pas perdurer. Pour ce que je sais des lycées, il serait difficile de dispenser dans le même établissement deux enseignements un peu différenciés sans cocoricos nationaux. La réputation du lycée Istiqlal vient du fait qu'il est français et qu'un enseignement très original y est dispensé, dans un pays où l'influence anglaise dominait largement. Honnêtement, tout dépend des individus, notamment des directeurs ; la question peut être creusée.

Nos 449 lycées à l'étranger accueillent tout de même 250 000 élèves dans 125 pays et nous pourrions atteindre le double ! Le continent le mieux pourvu est certes l'Afrique, pour des raisons historiques, mais la demande se déplace vers l'Asie et nous allons y répondre. Comment ? À Pékin, par exemple, la demande est très forte et les conseillers des affaires étrangères cherchent des financements pour créer un établissement permettant d'y répondre, en espérant que les difficultés actuelles avec les Chinois ne durent pas.

J'en reviens à la question des bourses. Il est vrai – est-ce juste ? – que des entreprises privées accordent des aides substantielles aux familles de leurs employés pour compléter les bourses ou assumer directement et intégralement l'écolage des enfants. Il faut s'appuyer sur le privé et le public,

comme vous l'avez suggéré. Si des bourses sont distribuées, les sommes accordées aux familles aidées par une entreprise diminuent. Les parents d'élèves et les établissements sont les seuls qualifiés pour décider ; il faut leur faire confiance.

Le lien entre enseignement secondaire et enseignement supérieur est tout naturel ; ceux qui apprennent le français ont vocation à intégrer nos universités. Les bourses, hélas, sont très insuffisantes mais, avec la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, Valérie Pécresse, nous avons créé une mission commune dont les premières conclusions sont très claires : la distribution des bourses d'enseignement supérieur doit faire l'objet de davantage de discernement et cibler des recrutements particuliers ou des régions du monde précises, en fonction des orientations fixées par l'administration centrale et des indications des ambassadeurs, qui jouent un rôle de coordination interministérielle. Il faut passer les candidatures au crible, faute de quoi des étudiants s'orientent vers les techniques du cinéma, voire l'histoire du cinéma, ou d'autres disciplines qui ne leur serviront à rien. C'est mauvais pour eux, pas pour nous ! Telle est notre politique.

C'est un sujet d'importance car nous accueillons près de 90 000 élèves locaux et les bacheliers partent volontiers poursuivre leurs études à l'étranger, mais dans d'autres pays, notamment anglo-saxons – le Canada, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, les États-Unis, etc. –, qui exercent une attraction beaucoup plus forte qu'auparavant. Un tiers des quelque 5 000 bacheliers étrangers ayant été scolarisés dans nos établissements rejoignent encore la France, mais ils viennent principalement de zones assez localisées, à tradition francophone, comme l'Afrique du Nord. De plus en plus partent au Canada. Quant aux élèves des pays européens, ils restent dans leurs pays, qui sont aussi dotés de systèmes universitaires de grande qualité. Pour décider les familles de nos anciens élèves à les envoyer en France, les conditions d'accueil constituent le principal obstacle car elles ont l'habitude de standards relativement exigeants. Les internats des classes préparatoires, par exemple, qui ferment pendant les petites vacances, sont inadaptés à l'accueil d'élèves venant de l'étranger. Par ailleurs, faute d'offrir le même environnement que dans les pays anglo-saxons, les cités universitaires françaises souffrent d'un lourd handicap, que la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche est néanmoins en train de combler. Les conditions d'accueil ne correspondent donc pas aux attentes des familles. En outre, le public étranger a du mal à comprendre la distinction en vigueur, dans le premier cycle du supérieur, entre classes préparatoires et universités.

Nos établissements sont répartis ainsi, madame la rapporteure pour avis : 158 en Afrique, 114 en Europe, 93 en Asie-Océanie et 84 en Amérique. Toutefois, sur les 5 000 élèves supplémentaires que nous avons accueillis cette année, 2 000 l'ont été en Asie. Le flux se détourne donc vers les pays émergents.

Il existe trois catégories de lycées : 74 établissements sont gérés directement par l'AEFE ; 172 établissements de droit étranger sont conventionnés par l'AEFE pour la mise à disposition d'enseignants français ; 203 établissements, en particulier privés, comme celui de Washington, qui n'a cependant pas un mauvais niveau, loin de là, sont simplement homologués, sans recevoir d'aide de l'État.

M. Axel Poniatowski, président de la commission des affaires étrangères. Permettez-moi, monsieur le ministre, de manifester ma satisfaction après avoir entendu vos propos sur la distinction entre consulats et ambassades s'agissant des mutualisations. Comme la commission des affaires étran-

gères vous l'avait indiqué l'année dernière, nous considérons que la mutualisation des consulats de l'Union européenne constitue une excellente idée mais nous sommes nous aussi beaucoup plus réservés en ce qui concerne les ambassades, pour toutes sortes de raisons.

Je souhaite vous poser deux autres questions.

D'après le rapport que j'ai en main, le coût budgétaire de tout ce réseau scolaire est de l'ordre de 358 millions d'euros. Comment cette somme est-elle répartie entre lycées gérés directement, conventionnés et homologués, sachant que les trois catégories comportent des nombres d'établissements très différents ? Vous ne pouvez peut-être pas me répondre précisément mais je serais intéressé si vous pouviez me communiquer des chiffres plus tard. Cela pourrait en effet ouvrir des pistes intéressantes, notamment pour la recherche de moyens à l'étranger, car le coût pesant sur le budget de l'État s'avère probablement bien moindre pour les établissements homologués que pour les établissements gérés en direct. Dans le même ordre d'idée, s'ils coûtent 358 millions d'euros à la France, quel est le budget global de ces 449 établissements ?

J'ignore s'il s'agit de la mission que vous avez évoquée mais, si j'ai bien compris, vous avez chargé l'ambassadeur Yves Aubin de La Messuzière de rechercher de nouvelles sources de financement. Puisqu'il doit vous remettre son rapport le 7 juillet prochain, j'imagine que vous ne pouvez pas encore nous communiquer ses conclusions. Pouvez-vous néanmoins nous indiquer quel cahier des charges vous lui avez confié et nous préciser si vous lui avez demandé d'approfondir des perspectives spécifiques ?

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Je voudrais prolonger une question d'Axel Poniatowski. Nous avons beaucoup parlé des lycées, mais existe-t-il des mesures de soutien en faveur de l'enseignement du français aux élèves un peu plus jeunes ?

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. La scolarité dans les lycées va de la maternelle au baccalauréat.

La mission qui a été confiée à M. Yves Aubin de La Messuzière, assisté de M. François Perret, doyen de l'Inspection générale, et de M. François Périgot, ancien président du Centre national du patronat français, consistait à dresser un bilan de l'enseignement du Français à l'étranger et surtout à dégager des perspectives de développement et de financement – c'est-à-dire à indiquer comment cela fonctionnait et comment cela pouvait fonctionner mieux et être financé. Il a été procédé à deux réunions par mois entre janvier et juin avec des représentants de parents d'élèves, des enseignants français à l'étranger et des parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat – soit douze réunions en tout. Le rapport me sera remis le 7 juillet. Je pourrai alors vous en dire plus.

M. de La Messuzière pourrait faire une présentation de son rapport lors de l'assemblée des Français de l'étranger, en septembre. Cela fournirait une première indication, même si nous poursuivons, comme le Président de la République nous l'a demandé, la gratuité de l'écolage.

Nous n'avons pas avec les établissements homologués de relations juridiques et financières nous permettant de connaître le coût total du réseau. Nous savons, en revanche, que le coût du réseau des établissements gérés directement par l'Agence et des établissements conventionnés – établissements privés avec lesquels l'Agence a passé un accord – avoisine le milliard d'euros. Donc, pour une enveloppe de l'État de 358 millions d'euros, il y a, à coup sûr, 650 millions

d'euros qui proviennent de crédits non publics, auxquels on peut ajouter un bon tiers de crédits privés pour les établissements homologués.

Une solution permettant de faire des économies pouvait être, jusqu'à il y a peu, de multiplier les établissements homologués, ou en tout cas de ne pas laisser croître le nombre des établissements conventionnés, qui sont subventionnés. Il est à remarquer, au passage, que, si ces derniers sont subventionnés, c'est soit parce qu'ils sont en croissance, soit parce que leur sont donnés des objectifs supplémentaires. Sur fond de prise en charge des frais de scolarité des élèves français de l'étranger, le paysage n'est plus le même : les établissements homologués, qui sont libres de fixer leurs tarifs, ont, en moyenne, des frais de scolarité nettement plus élevés que les établissements conventionnés ou en gestion directe qui reçoivent une subvention à peu près d'un tiers de l'État. La dépense engendrée par les établissements homologués va donc aller croissant. Or nous n'avons aucun moyen de réguler celle-ci. Un bon équilibre est à trouver entre aide aux institutions scolaires, aide aux établissements et prise en charge des frais de scolarité afin d'éviter un dérapage des frais de scolarité lié à un effet d'aubaine. Les établissements homologués sont désormais des prescripteurs de dépenses publiques.

Mme Michèle Delaunay, suppléant Mme Aurélie Filippetti, rapporteure pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Mon souci principal est d'essayer de pérenniser ce que les enfants étrangers ont acquis dans nos établissements français afin que le fait de parler français les accompagne toute leur vie. Le faible nombre d'étrangers qui poursuivent leurs études en Français à l'université est, de ce point de vue, préoccupant.

Le fait d'avoir fait l'effort d'étudier dans un lycée français – qui, pour eux, est étranger – les aide-t-il ensuite à obtenir des visas pour participer à nos congrès francophones, notamment médicaux, où ils sont toujours les bienvenus ?

Il a été question des difficultés immobilières rencontrées par le ministère. La mise en place de CampusFrance a-t-elle eu un impact sur l'accueil des étudiants étrangers ?

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. Comment pérenniser ? En étant plus généreux et en offrant au moins autant de perspectives liées à la francophonie que ce que font les autres pays pour le rayonnement de leur propre langue. Cela nécessite le rétablissement de nos finances et une répartition différente de celles-ci. Pour le moment, le moins que l'on puisse dire est que continuer ses études en langue française exige de la part d'un étranger beaucoup de bonne volonté.

Le nombre de bourses distribuées à des étudiants étrangers pour l'enseignement supérieur s'étale entre 1 500 et 2 000. Ce n'est pas beaucoup par rapport aux milliers d'étudiants étrangers qui viennent chez nous – généralement des mêmes pays francophones – et qui n'ont pas forcément suivi la filière des lycées.

J'ai particulièrement apprécié votre référence aux congrès médicaux. De nombreux auditeurs y sont invités et leur participation est un grand atout pour notre pays. De nombreux étrangers viennent suivre des congrès professionnels en France, non pas à cause du pays lui-même mais du fait qu'ils ont appris le français. Les anciens des lycées sont trop peu invités dans les congrès internationaux.

Comment fidéliser ? Il faudrait d'abord nous fidéliser nous-mêmes et être, plus que nous ne le sommes, attentifs à la destinée des étrangers qui ont étudié dans des lycées français, en leur proposant des formations et un suivi.

Le CNAM, le conservatoire national des arts et métiers, a un réseau international qui offre, dans 150 pays, des formations continues dans de nombreuses disciplines. Mme Gendreau-Massaloux, quand elle était rectrice de l'AUF, l'Alliance universitaire de la Francophonie, a eu recours à ce réseau pour organiser des conférences.

CampusFrance est également très important. Une coopération s'est établie entre cette agence et les lycées pour l'orientation, l'envoi de documentation et l'information des enseignants.

D'autres circuits existent en dehors du CNAM : les Alliances françaises, nos centres culturels français. Toutes ces institutions marchent ensemble. L'attachement pour le français se manifeste dans la fréquentation non seulement des lycées, mais également des Alliances et des centres culturels, qui prennent ensuite le relais.

Est-ce suffisant ? Non, d'autant que le sous-financement du système pose des problèmes. Mais la modernisation de nos universités devrait les rendre plus attractives pour les étudiants du monde entier. Nos écoles supérieures et nos écoles de commerce ont une réputation excellente. L'école mathématique française est reconnue dans le monde entier. La France a des pôles d'excellence et, pour visiter les Alliances françaises dans le monde, je puis témoigner que de nombreux étrangers souhaiteraient profiter plus facilement de leurs connaissances en français et venir dans notre pays.

On déplore le manque de publications françaises. Les publications scientifiques se font toutes en Anglais parce que c'est ainsi que les recherches sont « labellisées ». Aucune publication médicale française n'est reconnue internationalement. Il faudrait reprendre toute la chaîne.

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger a recouvert un plafond d'emplois pour les prochains exercices budgétaires à la suite de l'amendement de M. Charasse à la fin de l'année civile dernière. La question actuellement en débat est de savoir comment rendre compte, en la mettant sous plafond, de la partie des emplois de l'Agence financés sur crédits publics tout en laissant se développer, hors plafond, l'autre partie de ses emplois.

La situation de l'Agence est très particulière parmi les établissements publics français, puisque 40 % de la masse salariale représentée par les 5 000 enseignants titulaires qu'elle gère sont remboursés par les établissements. Chaque nouveau poste de titulaire est entièrement remboursé par ces derniers, ce qui signifie que les créations d'emplois sont financées par des fonds privés, en l'occurrence les frais de scolarité payés par les familles. Il est important de pouvoir continuer ainsi, car le réseau s'accroît actuellement de 5 000 élèves par an. Comme nous ne savons pas utiliser autre chose que des enseignants, qui plus est qualifiés, pour s'occuper des enfants supplémentaires – il n'y a pas de robots –, il est nécessaire de créer chaque année de nouveaux postes. S'ils sont créés sur fonds privés, ils ne doivent pas, selon l'Agence, dépendre d'un plafond d'emplois.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Que souhaite l'Agence ?

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. Ce que peut souhaiter l'Agence, c'est que figurent dans le plafond d'emplois les postes d'expatriés et de personnels résidents qui sont entièrement à la charge de l'État, et que

soient laissés hors plafond les emplois financés par des fonds privés, en l'occurrence par les frais de scolarité. L'Agence a besoin de continuer à créer des emplois sans que cela pèse sur le budget de l'État, en précisant qu'il s'agit d'emplois de titulaires de l'éducation nationale française, seuls capables de pratiquer l'enseignement français à l'étranger. Il ne doit pas être très fréquent que des emplois publics français soient financés par des fonds privés.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. La révision générale des politiques publiques s'applique-t-elle à votre ministère, monsieur le ministre, et en particulier à la mission que nous examinons aujourd'hui ?

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. La révision générale des politiques publiques s'applique, hélas, à mon ministère, monsieur le président.

M. Jean-François Mancel, *rapporteur spécial*. Très largement ?

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. Pas très largement, parce que nous avons maintenu notre budget.

M. Jean-François Mancel, *rapporteur spécial*. Il en a été beaucoup question, quantitativement, dans les comptes rendus des commissions !

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. C'est heureux, car nous nous sommes battus comme des lions. En réalité, pour maintenir notre budget, nous avons développé tous les arguments que nous venons de détailler devant vous : la sécurité des établissements, la dégradation de l'immobilier, la nécessité de créer des postes de professeurs sous peine de ne pas avoir plus d'élèves, ce qui ne pourrait que nuire à l'étude du français à l'étranger. Ce dernier argument joint au fait que les travaux rendus nécessaires par la vétusté des locaux ne peuvent pas attendre ont été pris en compte. Sinon, l'ensemble a été passé au crible, mais pas raboté, et la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux s'applique au ministère comme aux autres.

Le constat de la RGPP sur l'Agence a été plutôt positif. Ils se sont rendus compte qu'il n'était pas possible de rogner sur les travaux de réfection et de sécurité pour maintenir le budget de l'Agence.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. Cela signifie qu'il faut se garder d'assimiler révision générale des politiques publiques et réduction des dépenses !

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. C'est à peu près ce qui nous a été dit ! La RGPP a pour but d'assurer un meilleur fonctionnement des services...

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. ... pour une plus grande efficacité en fonction des objectifs qu'ils se sont fixés !

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. Bien entendu !

M. Jean-François Mancel, *rapporteur spécial*. La distinction entre emplois entièrement à la charge de l'État et emplois financés en partie par les droits d'écologie ne tient plus si les dépenses sont prises en charge par l'État.

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. Jusqu'à récemment, l'objectif était de développer le réseau des établissements scolaires sans coût supplémentaire pour l'État. La question qui se pose maintenant, et qui risque d'être déstabilisante, à court terme, pour les établissements, est de savoir si le coût supplémentaire engendré pour l'État

par la prise en charge des frais de scolarité des familles françaises doit être transféré – et à quel rythme ? – sur les familles étrangères qui, elles, continuent de payer sur ce réseau.

Mme Michèle Delaunay, *rapporteuse pour avis suppléante*. Ce serait scandaleux. Ce n'est pas ainsi qu'on fera venir des étudiants étrangers en France !

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. Jusqu'où faut-il que les familles étrangères compensent l'excellence de l'enseignement qui leur est dispensé ? Personne ne les force. La réputation des lycées français, la qualité de l'enseignement et de l'ambiance exercent une véritable attirance. Est-il juste de faire payer cette qualité ? Je vous laisse juges.

M. Jean-François Mancel, *rapporteur spécial*. Il est écrit dans le RAP que le ministère compte modifier les trois principaux programmes. Est-il trop tôt pour connaître les éventuelles modifications ?

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. Cette question fera l'objet de discussions. Je suis, de ce point de vue, à la disposition du Parlement comme de l'Éducation nationale.

Il faut trouver des professeurs en dehors des recrutés locaux. Ceux qui veulent faire carrière à l'étranger doivent être encouragés.

Les recrutés locaux ne doivent pas, de leur côté, être accablés. Ils sont indispensables au fonctionnement de nos établissements et combrent souvent des vides.

Le réseau étant très sérieux, il faut organiser des inspections. Une réorganisation, une nouvelle répartition, la création d'un programme réseau diplomatique et soutien doivent être examinés.

La tenue d'états généraux en septembre permettrait d'amorcer la réflexion. Les parents d'élèves souhaitent vraiment parler de toutes ces questions et ne plus simplement souffrir ou, au contraire, profiter – ce qui est le plus fréquent – des décisions prises à Paris.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. Cela laisse présager un prochain RAP encore plus dense !

M. le ministre des affaires étrangères et européennes. Exactement !

M. Jean-François Mancel, *rapporteur spécial*. Il serait intéressant, monsieur le président, que notre commission entende le ministre conjointement sur le Livre blanc et la RGPP.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. C'est ce que nous comptons faire, non seulement à propos de l'enseignement, mais aussi pour l'ensemble des ministères et des missions.

Monsieur le ministre, nous vous remercions.

(La réunion de la commission élargie s'achève à dix-sept heures trente-cinq)

**Commission des finances,
de l'économie générale et du plan**

**Commission des affaires économiques,
de l'environnement et du territoire**

Mercredi 18 juin 2008

(En application de l'article 117 du règlement)

Logement outre-mer

PRÉSIDENTE DE M. DIDIER MIGAUD

(La réunion de la commission élargie commence à neuf heures.)

M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, et moi-même sommes heureux de vous accueillir, monsieur le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, au sein de cette commission élargie consacrée au projet de loi de règlement des comptes pour l'année 2007. Nous sommes d'autant plus sensibles à votre présence que vous devez, du coup, renoncer à participer au conseil des ministres. La densité de nos travaux est telle que nous n'avons malheureusement pas toujours le choix des dates et des horaires.

Si nous avons institué cette procédure nouvelle, c'est pour répondre à la volonté de l'Assemblée de consacrer beaucoup plus de temps qu'auparavant à l'examen des projets de loi de règlement et à l'appréciation, fondée sur le rapport annuel de performance – RAP –, de l'exécution des budgets en fonction des objectifs que le ministre s'était fixés dans le projet annuel de performance – PAP.

Le rapporteur spécial de la commission des finances, M. Jérôme Cahuzac, a préparé une présentation écrite qui résume ses principales observations sur la gestion en 2007 et sur les documents budgétaires. Notre discussion pourra donc s'engager sans discours préliminaire. À ses questions directes et à celles de M. Alfred Almont, rapporteur spécial de la commission des affaires économiques, nous espérons que vous apporterez des réponses directes.

L'examen global du projet de loi de règlement aura lieu en séance publique le lundi 30 juin après-midi.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Permettez-moi de vous saluer à mon tour, monsieur le secrétaire d'État. Je suis très satisfait de la nouvelle méthode que nous avons introduite avec le président de la commission des finances et le Gouvernement. Nous passons d'une discussion unique et globale à des discussions particulières qui mettent l'accent sur des sujets d'importance. Je n'émettrai qu'une seule réserve : si nous voulons arriver à mobiliser les parlementaires pour qu'ils participent en nombre à nos réunions, il faudrait éviter que celles-ci se déroulent au mois de juin, qui est un des plus chargés du calendrier parlementaire. Ne serait-il pas possible de les organiser un peu avant ?

S'agissant de l'outre-mer, j'aimerais que l'on insiste sur les moyens de mise en œuvre de la politique touristique. Ce secteur est essentiel pour l'avenir des départements et territoires ultramarins. Le logement est sans aucun doute une clef pour améliorer les conditions de vie de nos concitoyens, mais la politique touristique en est une autre.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. La loi organique prévoit que le projet de loi de règlement doit être débattu par le Parlement au mois de juin. De plus, les rapports de performance ne nous parviennent que fin mai ou début juin. Mais je conviens, mon cher collègue, qu'il nous faudra revoir l'organisation du calendrier de nos travaux en juin afin de préserver du temps pour les réunions de commissions élargies. J'ai déjà évoqué ce sujet avec le président de l'Assemblée et avec le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Mes questions porteront sur le sujet principal de notre réunion, le logement outre-mer. Dans l'hypothèse où du temps resterait, je me permettrais de vous interroger, monsieur le secrétaire d'État, sur des thèmes un peu plus larges.

Ma première question portera sur la dette contractée par l'État auprès des bailleurs sociaux, que l'on évalue à 475 millions d'euros. C'est un problème non résolu que vous avez trouvé en prenant vos fonctions. A-t-on pu, à tout le moins, apurer la dette de 2007, c'est-à-dire le seul flux ? A-t-on commencé à réduire aussi le stock de dette, et dans quelles proportions ? À ma connaissance, on a traité le flux en 2007, mais pas du tout le stock.

Il est difficile de faire démarrer la politique active de logement social que les pouvoirs publics appellent de leurs vœux avec une telle dette. Lors d'une visite outre-mer, un précédent Premier ministre avait pris des engagements pour la solder. Ces engagements ont-ils été respectés ?

Ma deuxième question a trait au programme « conditions de vie outre-mer ». Il était prévu de donner la priorité aux conventions de programmation urbaine – CPU. L'objectif pour l'année dernière était d'engager 40 % des crédits de l'action « logement » dans le cadre de ces CPU. Cela n'a pas été le cas : aucun crédit n'a été inscrit car, à ma connaissance, aucune convention n'a pu être conclue. Pourriez-vous nous indiquer les motifs de cet échec et la nature de la convention censée se substituer à ce projet en 2008, si tant est qu'on l'a abandonné ? Si, au contraire, la CPU est maintenue, qu'entendez-vous faire pour ne pas reconduire en 2008 la situation décevante de 2007 ? Vous imputez l'essentiel de la responsabilité de l'échec à l'opposition des bailleurs sociaux. Ne peut-on rechercher un accord avec eux, notamment dans le cadre de l'apurement de la dette, pour qu'ils acceptent d'entrer dans cette convention ?

Ma troisième question concerne les niches fiscales. La commission des finances a beaucoup travaillé sur cette question, en particulier sur les deux articles du code général des impôts relatifs à l'investissement productif et à l'investissement dans le logement outre-mer. À ce sujet, la commission propose de substituer à l'accord préalable un agrément, d'abaisser le seuil de 4,6 à 1 million d'euros et de plafonner la défiscalisation pour les contribuables métropolitains. Quel est votre sentiment sur ces propositions ? Que penseriez-vous d'un plafonnement de chaque niche et, le cas échéant, d'un plafonnement global de l'ensemble des niches ? Votre administration n'est certes pas la seule concernée mais il serait intéressant d'avoir votre point de vue, dans la mesure où deux niches sur cinq relèvent de l'outre-mer.

Toujours au sujet des niches outre-mer, il est établi que, sur une dépense fiscale de 100, 60 profitent à l'outre-mer, les 40 restants allant à des défiscalisations métropolitaines ou à des intermédiaires. Nous souhaitons que l'outre-mer bénéficie de l'intégralité de la dépense. Si le mécanisme exposé par la commission dans son rapport était adopté, il y

aurait 40 % du montant à recycler outre-mer. Une solution serait que ces sommes abondent en fonds auquel seraient éligibles les collectivités d'outre-mer qui s'engageraient sur un certain nombre de critères. À l'heure actuelle, celles-ci n'ont pas les moyens d'investir, que ce soit dans la voirie, les transports en commun ou les autres services publics, dans l'aménagement et l'entretien de zones industrielles ou d'activité économique. Tout cela est préjudiciable au développement. Malgré des résultats positifs, la défiscalisation telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui ne peut y remédier. Or c'est dans ce cadre que l'on trouve la seule marge de manœuvre, puisque le budget de fonctionnement des collectivités consomme la quasi-totalité de leurs ressources. La condition pour accéder au fonds serait qu'elles acceptent que ces aides servent exclusivement à l'investissement et qu'elles adoptent un fonctionnement plus conforme à celui des autres collectivités de la République, abandonnant une forme de spécificité ultramarine préjudiciable. Quel est votre sentiment sur la création d'un tel fonds ? Quel calendrier peut-on envisager pour instaurer ce système ?

Un tel dispositif serait intéressant car je ne crois pas que nos collègues d'outre-mer accepteraient facilement le plafonnement des niches fiscales s'ils ont le sentiment que, d'une manière ou d'une autre, il en résultera des « économies » à leur détriment. En donnant aux exécutifs locaux le pouvoir d'investir qu'ils n'ont pas aujourd'hui...

M. Yves Jégo, secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. Ce n'est pas tout à fait exact.

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial. En tout cas beaucoup moins qu'en métropole, où les collectivités locales investissent pour près de 70 %. On est très loin du compte outre-mer. De ce point de vue, le fonds pourrait être un bon outil.

La Cour des comptes s'est étonnée du curieux fonctionnement de la Société immobilière de la Martinique – SIMAR –, avec un président qui préside mais que l'on n'a jamais ni désigné ni élu et un bilan qui n'est pas particulièrement satisfaisant. Que comptez-vous faire pour régulariser les choses ?

Un des principaux obstacles à l'amélioration de l'offre de logement est le manque de disponibilité foncière. Quels moyens l'État entend-il mettre en œuvre pour aider les collectivités à retrouver une maîtrise foncière qui leur manque aujourd'hui cruellement ? Cela permettrait de lancer des projets de logements sociaux auxquels, vous le savez, la défiscalisation pourrait être désormais réservée, ce dont je me félicite puisque c'est une mesure que j'avais suggérée dans mon rapport de l'année dernière.

M. Yves Jégo, secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. Certes, cette réunion de travail me fait manquer le conseil des ministres mais elle me donne le plaisir de me retrouver parmi les commissaires des finances que j'ai fréquentés quelques années durant. Je vous prie de bien vouloir excuser la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Mme Michèle Alliot-Marie, qui assiste, elle, au conseil des ministres.

La question du logement est très importante pour la France en général, elle l'est particulièrement outre-mer pour plusieurs raisons. La progression démographique de ces territoires est quatre fois supérieure à celle de la métropole. Le taux de chômage, même s'il a tendance à diminuer car la croissance outre-mer est plus forte que celle de la métropole – le rapport annuel de l'institut d'émission des départements d'outre-mer, présenté aujourd'hui même, le montre –, est loin d'avoir rattrapé le différentiel et avoisine encore

les 20 % dans la plupart des cas. La pénurie de foncier et la spéculation foncière sont également des spécificités. Les dispositifs de défiscalisation du logement libre ont souvent entraîné une augmentation des prix du foncier et entravé fortement la construction, d'où le projet du Gouvernement de réorienter ces outils fiscaux vers le logement social. Malgré les nouveaux outils du code civil quant au régime de l'indivision, force est de constater que, pour des raisons historiques et culturelles, ces questions ne se résoudreont pas aussi vite qu'il serait souhaitable. Il faut enfin évoquer le problème de l'immigration en Guyane, à Mayotte et à la Réunion.

Pour toutes ces raisons, le nombre de personnes en attente de logement est très élevé. On ne construit qu'un tiers des logements qui seraient nécessaires pour satisfaire la demande. L'application de la loi sur le droit opposable au logement rend plus pressante encore l'obligation de faire évoluer les choses.

Il faut ajouter à cela l'insularité de tous les départements et territoires d'outre-mer – y compris la Guyane, qui est une sorte d'île entourée de forêts –, qui renchérit fortement le coût de la construction, et la hausse du prix des matières premières.

Enfin, les opérateurs économiques du secteur sont en nombre restreint et certains sont en difficulté.

Tous ces éléments rendent la crise du logement très préoccupante et justifient les dispositions que le Gouvernement entend mettre en œuvre.

S'agissant de la question récurrente de la dette, il faut faire la part entre dette réelle et dette virtuelle. La dette réelle correspond aux factures en attente dans les services de l'État sur le terrain. La dette virtuelle correspond à l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. J'ai demandé un état précis de la situation, préfecture par préfecture, qui fait apparaître que la dette réelle est de 50 % inférieure à cet écart.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Quel est le chiffre en valeur absolue ?

M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. M. Jérôme Cahuzac l'a donné : 475 millions d'euros. La dette réelle s'élève donc à 50 % de cette somme. Au cours des exercices 2006 et 2007, 60 millions d'euros de crédits de paiement ont été injectés. La Caisse des dépôts et consignations a distribué en 2006 30 millions d'euros aux bailleurs sociaux en situation délicate. La ligne budgétaire unique – LBU – a permis d'apporter 30 millions de crédits budgétaires, la réserve gouvernementale 9,5 millions, le décret d'avance 8,4 millions et la loi de finance rectificative 12 millions. Le redéploiement interne, à la fin de 2006, a permis l'affectation de 7,8 millions de crédits.

Les services extérieurs de l'État ont constaté, à la fin de l'exercice 2007, une dette réelle de 17 millions d'euros correspondant à des services réalisés et certifiés qui n'ont pu être payés faute de crédits disponibles. Les factures en cours de certification représentent 20 millions de dette.

Nous espérons absorber cette dette par un « rebond de crédits de paiement » au titre de l'exercice 2008.

Toujours est-il que, entre 2006 et 2008, nous avons fait diminuer le stock de cette dette récurrente. Notre objectif est de l'apurer le plus rapidement possible pour revenir à une situation budgétaire saine.

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial. Si je vous comprends bien, le stock s'est majoré d'un flux de 17 plus 20 millions en 2007.

M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. C'est exact.

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial. Et ce stock s'ajoute aux 475 millions que j'ai évoqués.

M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. Non. C'est le solde de ces 475 millions, dans lesquels il faut distinguer, je le répète, dette réelle et dette virtuelle. La dette réelle correspond aux factures présentées et certifiées, ce qui est normal puisque, pour toutes sortes de raisons, des opérations ne sont pas réalisées ou sont bloquées.

Depuis trois mois, j'ai demandé aux préfets de dresser un tableau prévisionnel afin que nous évitions de nous enfermer de nouveau dans la situation de 2005 et de 2006, qui a mis les organismes et les bailleurs sociaux en difficulté.

En ce qui concerne l'échec des négociations relatives aux conventions de programmation urbaine, j'avoue ne pas disposer de la totalité des réponses, n'étant en charge de ces questions que depuis trois mois. L'ambition de réunir tous les bailleurs sociaux et toutes les collectivités pour qu'ils se mettent d'accord était sans doute peu adaptée à un calendrier serré. Le secrétariat d'État a assez vite tiré la conclusion que le processus, intéressant d'un point de vue intellectuel, allait prendre trop de temps. Il a donc adopté une stratégie beaucoup plus pragmatique en proposant des conventions d'action foncière – CAFO – reposant sur l'idée d'une contractualisation entre l'État et les communes. C'est le maire qui est en première ligne pour débloquer les dossiers d'aménagement. C'est donc à son échelon que l'on peut déployer l'action la plus pragmatique. J'ai demandé aux préfets que toutes les CAFO soient signées avant la fin de l'année afin que nous puissions mobiliser les crédits de l'État sur cette base, en sachant ce qui peut se construire commune par commune. J'ai eu récemment une réunion intéressante à ce sujet avec les maires de la Martinique et les services de la direction départementale de l'équipement. Ceux-ci avaient recensé commune par commune le foncier disponible et le foncier potentiellement mobilisable.

Dans le cadre de la future loi de programme, notre ambition est de réorienter les outils fiscaux vers le logement social. Mais le plus bel outil du monde ne servira à rien si, dans une commune, parce que nous ne l'avons pas détecté à temps, un grain de sable bloque un projet intéressant. Les CAFO permettront de mobiliser la LBU mais aussi les FRAFU – fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain – dans une vraie logique de stratégie foncière qui permettra de dégager du foncier et de faire baisser les prix. J'ai aussi souhaité que l'État mobilise son propre foncier. À la Martinique, par exemple, 150 hectares peuvent être mis à disposition. Tout dépend ensuite de la dissémination des parcelles : un travail de couturier est à réaliser commune par commune. J'ai également sollicité les départements et les régions pour mettre en place des outils fonciers là où il n'en existe pas.

Comme vous l'avez très justement souligné, monsieur le rapporteur spécial, la difficulté principale en matière de logement est le foncier ; nous devons donc nous y attaquer par tous les bouts. La convention globale était trop compliquée et trop longue à mettre en place. Je suis plus partisan d'un travail contractuel avec chacun des maires et des acteurs proches du terrain de façon à débloquer les situations le plus efficacement possible.

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt le rapport que la commission des finances a récemment consacré aux niches fiscales. S'agissant de l'agrément, je préférerais que l'on trouve des dispositions pour que la décision remonte le moins possible à Bercy. Chacun sait que des embouteillages, volontaires ou involontaires, bloquent les agréments et conduisent à abandonner ou à différer des projets de construction de logements. Le Gouvernement souhaite travailler avec le Parlement pour trouver la façon de conférer aux services fiscaux de chaque territoire une marge de manœuvre en matière d'agrément de défiscalisation.

Le Gouvernement a annoncé aujourd'hui le plafonnement des niches fiscales. Bien entendu, j'approuve cette mesure. La subtilité de l'exercice consistera à trouver le bon niveau de plafonnement pour concilier le maintien de l'effet levier de l'outil de défiscalisation, qui doit continuer à mobiliser des investissements, et la volonté de moraliser le système afin d'éviter que certains gros contribuables s'approprient, en passant par des intermédiaires tels que les cabinets de défiscalisation, tous les avantages de ces dispositifs. Je suis favorable à ce que le plafond pour le financement du logement social soit équivalent au double de celui en vigueur pour les autres logements. Ce serait une mesure raisonnable et lisible pour orienter les investissements vers ce secteur.

Le projet de loi que nous présenterons à l'automne rejoint votre proposition, monsieur le rapporteur spécial, puisqu'il prévoit un fonds destiné à soutenir les investissements des collectivités de l'outre-mer.

Malgré les difficultés rencontrées, celles-ci investissent. Lorsque l'on examine le budget du conseil régional de la Martinique, par exemple, on s'aperçoit que les marges de manœuvre restent entières. Mais il est vrai que les communes ont du mal à investir. Il faut donc trouver les moyens d'abonder ce fonds. J'avoue ne pas avoir tout à fait saisi ce que vous proposiez au sujet des 40 % qui reviennent aux bénéficiaires et aux cabinets de défiscalisation. S'il n'existe plus d'avantage pour l'investisseur, comment mobiliser l'épargne fiscale ? Je suis d'accord pour abonder le fonds par un prélèvement mais j'aimerais avoir des précisions sur ce que vous préconisez.

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial. La marge étant de 40 %, on peut débloquer pour ce fonds de 0 à 40 %. On s'approcherait d'autant plus du maximum que les niches seraient plafonnées plus bas. La part des défiscalisateurs est en réalité de 6 ou 7 points sur les 40. Il est donc possible d'abonder le fonds par une économie de dépenses fiscales générée par le plafonnement des niches.

M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. En d'autres termes, sur les 780 millions d'euros de dépenses fiscales liées aux niches fiscales de l'outre-mer, la part que le plafonnement permettrait d'« économiser » serait réorientée vers le fonds.

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial. Je propose deux modes d'abondement. Le premier correspondrait à ce que les défiscalisateurs ne prendraient plus, puisque le mécanisme jouerait directement sur l'impôt sur les sociétés. On gagnerait donc 6 ou 7 points. Le second serait déterminé par le niveau de plafonnement des niches. Plus le plafond sera bas, plus le fonds sera abondé.

M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. Lorsque vous auditionnez le ministre du budget, je vous invite à soutenir cette disposition à laquelle je ne puis que donner un avis favorable.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Le projet de crédit d'impôt sur les bénéficiaires pourrait présenter un intérêt pour l'outre-mer. La commission des finances a posé comme principe que ses propositions ne visent nullement à remettre en cause le niveau de l'aide à l'outre-mer. Ce que nous souhaitons, c'est rendre cette aide encore plus efficace et directe. Nous sommes toujours attentifs à la possibilité de réaliser des économies mais, en l'occurrence, ce n'est pas notre principal objectif. L'outre-mer a bien évidemment besoin de la solidarité de la métropole.

M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. L'ancien membre de la commission des finances ne peut que vous remercier de préciser ce point, monsieur le président. La volonté, concernant l'outre-mer, est d'efficacité et non d'économies. Or un débat prospère actuellement sur les économies que l'on pourrait réaliser sur ces dispositifs de défiscalisation. C'est oublier que ceux-ci ont eu des effets très intéressants, y compris lorsque l'on met en regard l'investissement obtenu – 2 milliards d'euros – et le coût fiscal – 780 millions. Et le Gouvernement vous rejoint lorsque vous préconisez des mesures de moralisation tendant à réorienter l'effet fiscal du foyer fiscal vers l'entreprise, en passant de l'impôt sur le revenu à l'impôt sur les sociétés. Une lecture un peu rapide du rapport de la commission des finances a suscité une certaine émotion : il est donc important de préciser que l'objectif est de préserver l'efficacité de ces outils tout en évitant que quelques particuliers ne se les approprient et en les réorientant vers le développement de l'activité économique et vers la production de logements. C'est d'ailleurs la philosophie de notre projet de loi de programme, dont la phase de concertation se termine.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Il ne vous aura pas échappé que la commission n'utilise pas le terme de « moralisation ». Nous estimons seulement que certains dispositifs, comme ceux qui concernent les véhicules personnels, peuvent être considérés comme anormaux et remis en cause sans compromettre l'efficacité des aides. Nos collègues de l'outre-mer en conviennent tout à fait. Nous essayons de concilier une préoccupation d'efficacité et une préoccupation de justice fiscale. Nous l'avons répété avec M. Gaël Yanno, qui était membre de notre mission : nos propositions ne tendent en aucun cas à reprendre d'une main ce qui aurait été donné de l'autre.

M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. Je n'en doutais pas mais il est bon de le préciser. À quelques dizaines de milliers de kilomètres de distance, il peut arriver que le message soit inversé – non pas intentionnellement, mais en raison d'une crainte récurrente d'une volonté supposée de faire des économies.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques. Je me souviens qu'une mission d'information de la commission des affaires économiques avait étudié les principes de la défiscalisation. Nous avions alors engagé la « détunnélisation » car nous pensions que la relance de l'économie de l'outre-mer passait par de telles décisions courageuses. Cela dit, il faut déterminer la durée des mesures pour éviter que des effets d'aubaine ne conduisent à des excès inacceptables. Or c'est à cela que l'on assiste actuellement, l'exemple du véhicule individuel n'étant d'ailleurs pas le pire.

Je ne suis pourtant pas d'accord avec le dispositif que vous proposez, monsieur Cahuzac. La défiscalisation est un instrument que l'on met à la disposition de personnes susceptibles de l'utiliser. Au fil du temps, celles-ci sont de plus en plus nombreuses à y recourir. Pour autant, il ne

faut pas sacraliser le volume financier correspondant à cette défiscalisation comme une aide apportée à l'outre-mer. Si le dispositif est utilisé, tant mieux ; s'il ne l'est pas, c'est le budget de l'État qui doit prendre le relais car il faut alors agir autrement. Décider que l'on réinjecte le montant directement dans l'outre-mer supposerait que l'on revoie l'ensemble des aides fiscales au niveau national. Ce n'est pas, selon moi, la bonne direction à prendre et je rejoins les conclusions de M. le secrétaire d'État.

M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. Vous aurez noté, monsieur le président Ollier, que je ne prends par parti sur cet aspect des choses et que je vous ai renvoyé à mon collègue chargé du budget.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. La commission des finances est attentive à ce que l'on garantisse un certain niveau d'aide en direction de l'outre-mer, au moins pendant le temps où l'on élaborera de nouvelles dispositions. En un certain sens, il ne s'agit de rien d'autre que de respecter le contrat entre la métropole et l'outre-mer. Nos collègues de l'outre-mer pourraient interpréter la réflexion du président Ollier comme pouvant constituer une remise en cause des aides. Ce que nous souhaitons, c'est recycler ces aides pour améliorer leur efficacité et mieux répondre aux besoins qui continuent d'exister.

M. Alfred Almont, rapporteur spécial de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Je me réjouis moi aussi de la tenue de cette réunion consacrée au projet de loi de règlement des comptes pour l'année 2007. Le thème retenu, le logement outre-mer, est un enjeu primordial pour le développement de l'activité et de l'emploi et la promotion des matériaux et de l'industrie locale.

Le rapporteur spécial de la commission des finances a bien mis l'accent sur nos principales préoccupations : la dette résultant des retards de paiement accumulés par l'État au cours des dernières années vis-à-vis des bailleurs sociaux, la nécessité de relancer le logement social et le problème de la convention de programmation urbaine, que l'on avait précisément conçue comme un instrument nouveau pour opérer cette relance.

Le 10 février 2007, la conférence nationale sur le logement avait mis en place trois volets. Le premier était consacré à la dette. Le deuxième portait sur l'intégration de l'outre-mer dans le volet logement du plan national de cohésion sociale. La loi instituant le droit au logement opposable a permis de fixer à 37 500 le nombre de logements sociaux à réaliser en trois ans dans les départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il était prévu de consacrer 120 millions d'euros supplémentaires à cet objectif, dont 60 millions en 2007. Le troisième volet consistait à améliorer par diverses mesures l'implication et la coordination des acteurs publics et privés, à la suite notamment d'un rapport du Conseil économique et social qui avait montré que l'État se comportait trop comme un bailleur et insuffisamment comme un incitateur pour la construction.

Où en est-on dans la réalisation de ces deux grands objectifs ?

Les conventions de programmation urbaine ont été remplacées par des conventions d'action foncière. Pourriez-vous, monsieur le secrétaire d'État, nous donner des précisions concernant les autres formules contractuelles en place, telles les conventions de résorption de l'habitat insalubre – qui constitue un problème majeur pour l'outre-mer – et les conventions de rénovation urbaine passées entre l'État et les villes ?

M. Serge Letchimy. J'apprécie l'état d'esprit dans lequel la commission élargie aborde la question des niches fiscales. Ni le président Ollier ni M. le secrétaire d'État ne sous-estiment la gravité de la situation et l'importance des besoins de l'outre-mer. Je suis pour ma part fermement opposé à toute attitude qui pourrait s'apparenter à de la mendicité. Au vu de la diversité des besoins, de leur complexité et des retards accumulés – le taux de chômage s'élève à 23 % en Martinique –, il faut absolument rechercher l'efficacité de l'utilisation des fonds publics. Je suis tout à fait d'accord avec le rapporteur spécial et le président de la commission des finances.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques. Je pense que vous êtes également d'accord avec moi...

M. Serge Letchimy. Oui, à ceci près que vous subordonnez l'efficacité à la récupération par le budget de l'État de la partie des niches fiscales qui sera supprimée. Je soutiens au contraire que, compte tenu de la gravité de la situation et du décalage par rapport à la métropole, il est nécessaire de rester à flux constant.

Je partage le point de vue de M. Cahuzac lorsqu'il recommande d'apporter une aide significative aux collectivités locales qui veulent et peuvent investir comme des entrepreneurs. Il ne faut pas oublier qu'au-delà de la défiscalisation dont bénéficie l'investisseur privé, les collectivités doivent préparer le terrain. Cela n'a pas de sens de proposer la construction d'un hôtel dans un endroit sans eau ni électricité. Il faut intégrer dans le dispositif l'attitude de développeur de la collectivité, d'où l'utilité d'un fonds. Abonder ce fonds avec ce que l'on récupérera sur les niches fiscales me semble fondamental.

J'irai plus loin : il faut que cela se traduise non seulement en aides publiques, mais aussi en mécanismes financiers destinés à accompagner ceux qui veulent investir, non dans des bateaux de plaisance, des hôtels ou du logement, mais dans des zones d'activité. Un apport en défiscalisation pour réaliser de telles zones serait utile. On m'objectera qu'il est compliqué de faire de la défiscalisation sur les réseaux, la voirie et le portage de la zone d'activité, qui est aujourd'hui assuré essentiellement par les communautés d'agglomérations et les collectivités locales. Il n'en reste pas moins qu'un débat est en cours au sujet des partenariats public-privé – PPP. Il serait intéressant de créer un dispositif permettant de les utiliser pour le rattrapage économique et d'instituer une défiscalisation supplémentaire pour les ouvrages importants.

Il convient de combler le retard en matière d'équipements publics. On sait bien que la plupart des collectivités d'outre-mer ont joué le rôle de « soupapes sociales ». Il ne leur reste donc plus rien pour investir. Pour relancer l'investissement des collectivités, il faut leur donner des marges de manœuvre. Pour la mise aux normes des bâtiments scolaires en matière de risques sismiques, on pourrait utiliser des PPP pour investir, moyennant un instrument de défiscalisation. À Fort-de-France, il faut reconstruire trente écoles sur soixante-quatre en raison de risques sismiques majeurs.

Concernant le logement, il est évident qu'il existe outre-mer un réel problème foncier. Mais nous refusons de considérer qu'il revient aux seules collectivités locales, notamment les communes, de régler le problème. À Fort-de-France, le programme signé avec l'agence nationale de rénovation urbaine – ANRU – fonctionne, même s'il faut en revoir les modalités de financement. Je suis toutefois persuadé qu'un dispositif beaucoup plus puissant est nécessaire pour fournir

un outil foncier adapté. Il faut mieux structurer les FRAFU, qui doivent bénéficier d'un dispositif réglementaire opérationnel leur permettant de financer tout à la fois les études en amont, les acquisitions foncières, les équipements structurants, les fondations spéciales et les risques sismiques. Ce serait là un levier exceptionnel.

Comme je vous l'ai déjà dit, monsieur le secrétaire d'État, ne pas défiscaliser la réhabilitation de logements anciens est une erreur. Il faut modifier le texte et revenir à cette défiscalisation afin de récupérer le patrimoine ancien et le repeupler. Les terres sont rares. En Martinique, nous sommes passés de 40 000 hectares agricoles utiles à 23 000. Le rapport Torre parle de 80 000 logements indignes. Il faudra donc reconstruire dans les centres anciens en les restaurant et les redensifiant. À ces problèmes complexes, la réponse est forcément complexe. Auparavant, on construisait dans des champs de bananiers ou de canne à sucre. Refaire les ZUP de métropole n'a plus aucun sens.

Il faudrait également laisser une marge de défiscalisation pour mise aux normes sismiques car les logements construits avant l'application de la loi de 1992 sur les constructions parasismiques – PS-92 – ne sont pas conformes. Une telle mesure apporterait une réponse concrète pour la densification dans le patrimoine existant tout en donnant du travail à de nombreux artisans.

L'objectif de construire 38 000 logements en trois ans est un leurre, ne serait-ce que d'un point de vue technique. Si l'on ne prend pas en compte la complexité de la question du logement dans le patrimoine existant, on ne répondra jamais aux attentes.

M. Alfred Almont, rapporteur pour avis. En effet.

M. Michel Diefenbacher. Je souscris aux propos de M. Serge Letchimy. Les besoins en matière de logement social outre-mer sont immenses et croîtront encore dans les années qui viennent. De plus, le secteur du bâtiment a une grande importance dans la création d'activités, d'emplois et de richesse dans les départements et territoires d'outre-mer. Il faut donc le soutenir activement.

Pour ce qui est de la rareté des terrains, je suis favorable, comme M. le secrétaire d'État, à la recherche de solutions locales. Cependant, au regard des besoins, des instruments fonciers beaucoup plus puissants et directifs que ceux qui existent actuellement seront nécessaires. Je ne suis pas d'un naturel interventionniste mais je crois que, dans ce domaine, il faudra une véritable planification urbaine dynamique et précise. M. Letchimy a raison d'insister sur la réhabilitation des centres-villes. J'ajouterai à ses arguments celui du patrimoine historique. Certains centres-villes sont de très grande qualité. Si nous n'encadrons pas suffisamment les opérateurs fonciers et les opérateurs de la construction sociale, ce patrimoine risque de disparaître.

L'écart entre le coût de la construction outre-mer et la solvabilité des demandeurs de logement est également préoccupant, d'autant qu'il va probablement se creuser dans les prochaines années. Par conséquent, nous n'éviterons pas une intervention financière de la collectivité pour couvrir cette différence. Cela rend indispensable un effort particulier de maîtrise des coûts. Quelles sont les relations existantes avec les professions du bâtiment – Fédération française du bâtiment, Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment ? Peut-on envisager, en liaison avec les professions, des gains de productivité et des progrès en matière de maîtrise du coût de la construction ?

Je m'interroge également sur l'adéquation entre l'offre de logement, notamment de logement social, et la demande de la population locale. Celle-ci a des habitudes de vie plutôt rurales. Elle s'intègre donc plus difficilement dans les formules de logement collectif auxquelles, j'en ai bien conscience, nous n'échapperons pas. Cela n'interdit pas de faire tous les efforts d'imagination possibles. Lorsque l'on a créé la ligne budgétaire unique – LBU –, c'était pour que les différentes formes de financement du logement puissent s'adapter à la situation particulière de chaque département d'outre-mer. Dispose-t-on aujourd'hui d'une évaluation précise, département par département, des effets de la souplesse qu'a permis la LBU ? A-t-on utilisé ce dispositif avec autant d'imagination et de pragmatisme qu'on pouvait l'espérer ?

La même question se pose au sujet de la défiscalisation. Il y a eu bien entendu des aspects positifs, mais aussi des effets pervers. Pourriez-vous développer votre analyse sur ce point, monsieur le secrétaire d'État ? Y a-t-il eu d'autres effets pervers ? La prochaine loi les corrigera-t-elle ?

M. Hervé Mariton. Malgré vos dénégations, monsieur le président Migaud, à entendre certains commentaires il me semble que la commission baigne tout de même dans une atmosphère moralisatrice, pas seulement d'ailleurs sur le sujet de la défiscalisation ; ce n'est pas totalement injustifié mais il faut le souligner.

Ce débat me donne l'occasion de revenir sur un point que j'ai abordé dans le rapport d'information relatif aux niches fiscales : le taux d'évaporation. À moins que je n'aie pas bien compris, l'évaporation me paraît d'une certaine façon consubstantielle au système des niches fiscales. L'avantage obtenu par le contribuable ne sert pas nécessairement l'objectif recherché, y compris lorsqu'il s'agit de promouvoir les investissements réalisés outre-mer, sujet de ce matin. Les politiques tendant à créer des niches fiscales procèdent-elles de l'intelligence publique ? Les contribuables y trouvent certes leur compte mais il me semble inhérent au système qu'une partie du manque à gagner fiscal échappe à la cible. Si je puis me permettre, en ce qui concerne l'évaporation fiscale, le raisonnement du rapport d'information est tout de même limité.

Je conçois qu'un basculement soit opéré des personnes vers les entreprises, de l'impôt sur le revenu vers l'impôt sur les sociétés, mais il convient aussi de s'interroger sur les encouragements à exercer vis-à-vis des personnes. Je suis favorable à ce que les projets d'entreprise soient favorisés mais aussi à ce que l'incitation à des comportements individuels ne soit pas négligée. Je ne crois d'ailleurs pas que le rapport d'information se prononce pour le tout ou rien mais j'attire l'attention sur ce point. Si le rapport d'information ne condamne pas explicitement le principe de la dépense fiscale, il en dresse une critique assez absolue en introduisant certains concepts comme le taux d'évaporation. Le problème de la défiscalisation outre-mer en est une illustration particulièrement probante.

Je m'associe à la question de M. Michel Diefenbacher sur la précision des effets pervers.

J'ai relevé une observation de Gaël Yanno qui rejoint en réalité ma remarque concernant le taux d'évaporation : quel que soit l'intérêt fiscal que tire le contribuable de l'investissement qu'il a réalisé – intérêt qui peut en effet être considérable –, le degré de performance de l'opération doit être mesuré en fonction du ticket d'entrée.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Je précise que l'objectif de la commission des finances est d'opter, à volume d'aides égal, pour les mesures les plus efficaces. Il n'y a donc pas réellement d'évaporation.

M. Hervé Mariton. C'est le prix de l'incitation.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Exactement.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques. Je ne voudrais pas rester sur un malentendu, surtout pas avec M. Letchimy ou M. Almont. Je n'ai jamais préconisé la baisse des aides aux départements ultramarins. Étant à l'origine d'une partie du dispositif, il est évident que je l'approuve ; j'ai seulement émis des remarques sur les modalités de sa mise en œuvre, après la brillante intervention de M. Cahuzac. J'affirme qu'il est aujourd'hui impossible d'évaluer sérieusement si le volume des aides correspond au volume de la défiscalisation, cet instrument étant utilisé plus ou moins correctement par le contribuable, monsieur Mariton vient de le démontrer avec la plus grande clarté.

À partir de quel niveau les aides accordées aux départements ultramarins grâce à la défiscalisation doivent-elles être sacralisées et considérées comme immuables ? Mon raisonnement s'appuie sur le caractère aléatoire de la réponse. Mon souci, monsieur Letchimy, est que nous soutenions les projets, que nous aidions les collectivités territoriales à investir ; M. Cahuzac a d'ailleurs plaidé dans le même sens. Les modalités du système que nous avons mis en place méritent peut-être d'être revues, comme le suggère votre rapport d'information, monsieur le président Migaud, et je souscris tout à fait à vos propos. Pour la commission des affaires économiques, il ne s'agit pas d'autre chose. Je ne reviendrai pas dessus mais souvenez-vous combien les installations hôtelières ultramarines se sont développées à la suite de notre mission d'information. Je souhaite donc simplement que certaines modalités soient corrigées. D'aucuns appellent de leurs vœux une « moralisation ». Pour ma part, je prône la lutte contre les effets d'aubaine et les abus, dont l'existence est indéniable ; cela ne signifie nullement que je souhaite réduire l'aide aux départements d'outre-mer.

Je tenais à apporter cette précision pour lever le quiproquo car le débat ne fait que commencer. Je suis d'ailleurs heureux que la commission des affaires économiques s'apprête à reprendre les travaux de la mission d'information qui s'est tenue il y a cinq ans en créant une nouvelle, afin d'émettre des propositions permettant à l'économie ultramarine de disposer de moyens supplémentaires – nous verrons avec le ministre sur quelles bases cette réflexion peut être engagée.

M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. L'organisation de la SIMAR, la Société immobilière de la Martinique, et le mandat de ses administrateurs font l'objet d'un rapport de la Cour des comptes de décembre 2007. Les deux parties n'ont manifestement pas la même approche juridique mais l'avis de la Cour des comptes primera et, d'après mes services, nous nous mettrons en phase avec ses souhaits dans les semaines à venir.

De même, dans le cadre de la future loi-programme, je souhaite que nous nous mettions en phase avec les souhaits de la Cour des comptes concernant l'utilisation des crédits de la continuité territoriale. Le sujet n'a pas été soulevé ce matin mais la Cour des comptes a rédigé un rapport à ce sujet en décembre 2007. Nous avons le devoir, je crois – c'est en tout cas ainsi que je conçois mon rôle de membre du Gouvernement – de prendre en compte les remarques

de la Cour des comptes et de proposer des organisations améliorant la transparence et l'efficacité d'outils comme les crédits de la continuité territoriale.

En écoutant les uns et les autres, je me disais que ce débat se situe au carrefour des travaux que nous menons depuis quelques semaines. La loi-programme sur l'outre-mer, que nous devrions vous présenter à l'automne, apportera des réponses à la préoccupation sous-jacente à toutes vos interventions : comment garantir l'efficacité des outils de défiscalisation et d'investissement ? Comment vérifier en permanence qu'ils sont aussi pointus que possible, aussi opérationnels que possible, ciblés au plus près des préoccupations des territoires ?

Nous proposerons d'ailleurs, dans le projet de loi-programme, une mesure qui donnera satisfaction au député-maire de Fort-de-France : la création d'un fonds d'investissement au profit des collectivités locales, pour les aider à mener à bien des réhabilitations, à construire des équipements et à aménager des zones d'activité. Nous devons encore travailler à la question de l'abondement de ce fonds. J'ai bien noté la proposition de Jérôme Cahuzac à ce sujet ; d'autres sources financières peuvent être imaginées pour garantir la pérennité de l'outil, ne pas donner l'impression qu'il est destiné à dégager des économies mais au contraire montrer que l'efficacité prime – je pense que nous pouvons nous accorder sur cette approche.

Le problème du FRAFU, qui a été évoqué, est de même nature. Vous savez qu'il ne fonctionne que si les régions et les départements l'abondent. Je rêve qu'une partie des 18 millions d'euros d'excédent du conseil régional de Martinique servent à abonder le FRAFU !

M. Serge Letchimy. Je ne préside pas le conseil régional, monsieur le ministre !

M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. Cela ne m'avait pas échappé, monsieur le député-maire, mais la réalité est là. À travers les conventions d'aménagement foncier, nous voulons faire en sorte que chacun mette sa part d'essence dans le réservoir afin que ces fonds puissent démarrer et que leurs effets se fassent sentir sur le foncier. Je suis déterminé à mobiliser les moyens de l'État, en particulier les directions départementales de l'équipement, pour que la question du foncier soit une obsession et fasse l'objet d'un travail approfondi et permanent sur le terrain. Car je rejoins les propos de Michel Diefenbacher : le problème se résout aussi sur le terrain, commune par commune.

Il a été dit que le Gouvernement sera incapable de construire tant de milliers de logements en trois ans. En matière de construction de logements, nous n'avons fixé ni date ni ambition chiffrée. Nous constatons seulement que, mises bout à bout, les listes d'attente des DOM pour les logements sociaux font apparaître un manque de 50 000 logements environ et nous sommes très loin d'en construire autant tous les ans. L'un des objectifs proposés dans le futur projet de loi-programme sera donc de réorienter les outils afin de faire décoller la construction, sans négliger la réhabilitation de l'habitat ancien, je veux être très clair à ce sujet.

En effet, il ne s'agit pas seulement de construire des logements neufs mais aussi de réhabiliter l'habitat ancien et nous ne baisserons pas la garde. Pour la réhabilitation, nous disposons aujourd'hui de deux outils – la défiscalisation et la LBU –, qui, dans certains territoires, ne fonctionnent pas aussi efficacement que nous le souhaiterions. Nous cherchons évidemment – nous devrions y parvenir d'ici à quelques semaines – à ce que le projet de loi-programme garantisse le maintien de l'effort de défiscalisation en faveur

de la réhabilitation pour que des opérations bloquées puissent démarrer. Le combat pour le logement passe presque autant par la réhabilitation de l'habitat insalubre que par la construction de logements neufs ; c'est un axe fondamental sur lequel l'État, loin de restreindre ses moyens, aura le souci de les conjuguer pour gagner en efficacité.

Pour régler le problème du niveau de vie des postulants au logement, également évoqué par Michel Diefenbacher, nous proposerons, dans le futur projet de loi-programme, une augmentation du forfait charges afin de l'aligner sur le niveau en vigueur en métropole et de redonner à l'allocation logement son rôle de levier, aujourd'hui défaillant.

Nous prenons aussi en compte les coûts de la construction, qui augmentent, je le répète, notamment à cause de l'importation des matériaux. Nous nous efforcerons de publier avant l'été un décret tendant à modifier des paramètres de construction. En effet, actuellement, certains projets restent au point mort parce que ces paramètres n'ont pas été réévalués à proportion de l'augmentation très forte du coût de la construction. Nous avons travaillé avec les bailleurs sociaux et nous sommes maintenant en discussions interministérielles pour boucler ce décret, qui devrait permettre de libérer un certain nombre de dossiers bloqués.

Le mot « paramètres » m'amène à reparler de la LBU, qui fonctionne plus ou moins bien selon les territoires. Il faudrait effectivement mener des analyses locales sur sa mobilisation, qui est débattue au sein des conseils de l'habitat, présidés par des conseillers régionaux. Le Gouvernement peut garantir, monsieur le président, que la LBU progressera puisque ses crédits de paiement passeront de 175 millions d'euros en 2007 à 200 millions en 2008, 210 millions en 2009 et 214 millions en 2010. Elle sera donc protégée contre des aléas financiers mettant en péril les opérations.

De plus, dans la future loi-programme, nous souhaitons renforcer encore les moyens consacrés à ces constructions par le biais de l'outil de la défiscalisation du logement social.

La défiscalisation, comme tout dispositif, possède ses effets pervers. Le principal ne me semble pas avoir été souligné : la défiscalisation, en particulier sur le logement libre, a fait exploser les prix du foncier, qui ont doublé en quelques années dans la plupart des territoires. Aujourd'hui, il n'est plus possible d'acheter de terrain pour construire ou se loger dans des conditions décentes, ni à la Réunion ni aux Antilles.

Ce problème majeur justifie pleinement les conventions d'aménagement foncier, la mobilisation sur la question du foncier et la volonté du Gouvernement de faire dériver l'outil fiscal du logement libre vers le logement social. En effet, si l'outil fiscal continue de s'appliquer à pleine puissance sur le logement libre, le prix du foncier continuera d'augmenter dans des proportions inacceptables. Entrent également dans le débat la problématique des schémas d'aménagement régional, la volonté des maires de dégager du foncier dans leurs plans locaux d'urbanisme et les difficultés liées à la division ou à ce que, dans certains secteurs, l'on appelle joliment l'« habitat spontané ».

Je crois vraiment que la solution consiste à travailler commune par commune, avec pragmatisme, à l'aide des outils et des moyens de l'État, pour lever les blocages, trouver des terrains constructibles et déterminer les conditions dans lesquelles ils peuvent être lotis. Cet objectif est ambitieux mais pas hors de portée ; j'ai en tout cas mobilisé fortement les directions départementales de l'équipement dans cette direction.

M. Mariton s'est exprimé à propos des comportements individuels. Mais les personnes qui défiscalisent mettent tout de même leur épargne fiscale à disposition de projets ! J'ai récemment réuni toutes les sociétés pratiquant la défiscalisation. Les « défiscalisateurs » et autres cabinets privés voient arriver nos mesures avec une certaine angoisse mais elles sont saines. Un cabinet de défiscalisation travaillant pour trois clients à 3 millions d'euros par an et touchant 7 % de commission ne s'étonnera pas qu'émerge une volonté de moralisation ou de rationalisation – nous trouverons le bon terme – et que la situation soit ramenée à des proportions plus raisonnables.

En revanche, je pense que nous devons imaginer des formules un peu simplifiées pour drainer une épargne fiscale plus populaire, collectée en particulier parmi les personnes originaires de l'outre-mer et résidant en métropole, qui peuvent avoir envie, pour des raisons personnelles, d'investir dans une activité économique exercée dans leur village ou leur territoire d'origine. Le secrétariat d'État a lancé un débat avec les banquiers et les « défiscalisateurs » pour mettre au point un tel outil, susceptible de répondre à la préoccupation exprimée par Hervé Mariton.

M. Serge Letchimy. Monsieur le ministre, nous en avons déjà parlé en Martinique, mais pouvez-vous me dire si vous comptez réformer la loi SRU, solidarité et renouvellement urbains, pour « rebooster » les programmes de résorption de l'habitat insalubre ? Quelle que soit la mobilisation des maires, ils sont bloqués par les déclarations d'insalubrité, le rapporteur pour avis connaît bien le problème. Je pense qu'il faut agir pour essayer de relancer ces programmes, dont le niveau de consommation est insuffisant dans les DOM, malgré l'ampleur de l'« habitat spontané », comme vous avez gentiment dit, dans ces quartiers populaires comme celui où je suis né. La restauration et la réhabilitation de ces quartiers passent par une réforme de la loi SRU.

Des mesures intéressantes pourraient être prises en matière de défiscalisation pour prévenir le risque sismique pesant sur l'habitat existant. Pourriez-vous étudier cette solution, qui mettrait des milliers de personnes à l'abri de la mort ? Ne nous faisons pas d'illusion. Pour être concret, voici un exemple : les 2 700 logements de mon quartier, Trenel – le Premier ministre l'a visité –, où vivent 8 000 habitants, risquent d'être touchés à 80 % par un tremblement de surface de magnitude 6.

Enfin, j'insiste sur ce sujet essentiel, est-il possible de créer un dispositif favorisant le recours au PPP, afin de nous aider à combler rapidement notre retard économique ? Par ailleurs, pour prolonger la proposition de notre collègue Cahuzac, la défiscalisation pourrait-elle être élargie aux PPP ? Cela me semblerait de nature à contribuer au déploiement d'équipements structurants sans pour autant faire peser tout l'effort sur les collectivités locales.

Je ne fais de procès d'intention à personne mais il me semble utile que les collectivités retrouvent leur rôle de développeur, étant entendu que les fonds d'État sont assez restrictifs ou assez peu dynamiques en termes de progression, nous le savons. À cet égard, je me réjouis que vous annonciez une progression de la LBU – il faut la garantir clairement – et des mesures de défiscalisation du logement social. J'ai aussi noté que vous n'excluez pas les primo-accédants de la défiscalisation de l'accession à la propriété ; il serait contradictoire d'encourager les ménages à devenir propriétaires et de ne pas les rendre éligibles à ce dispositif. En tout cas, j'approuve que la machine de la construction soit relancée là où sont les besoins fondamentaux, c'est-à-dire en matière de logement social.

M. Alfred Almont, rapporteur pour avis. Je m'associe en tous points aux propositions que nous venons d'entendre, concernant notamment la défiscalisation des équipements structurants et l'aménagement du territoire. Je pense que, dans le cadre de nos discussions avec le ministre, nous aurons l'occasion de nous assurer que ces demandes seront prises en considération.

Je souligne, monsieur le ministre, que les conventions de résorption de l'habitat insalubre – problème majeur de nos territoires – font partie des nouvelles formes contractuelles qu'il était prévu de mettre en place.

M. Serge Letchimy. Vous avez raison mais il faut modifier la loi SRU !

M. Alfred Almont, rapporteur pour avis. Nous sommes d'accord.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Je comprends parfaitement la proposition relative au PPP et je la trouve tout à fait pertinente ; la piste doit être approfondie. Toutefois, je pense qu'il faudrait fixer des priorités et cantonner ce mode de financement à certains types d'équipements collectifs ; je ne suis pas sûr, par exemple, qu'il soit pertinent de l'autoriser pour les écoles. Il n'en demeure pas moins que bien des mesures sont envisageables pour que le PPP puisse prendre une autre dimension outre-mer. Une réflexion doit probablement être menée pour déterminer comment être plus efficace dans la mobilisation de certains fonds.

M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. J'avais effectivement oublié de répondre à la question relative aux PPP. J'aurais tendance à vous rejoindre, monsieur le président : tous les équipements d'une collectivité ne peuvent pas être menés à bien par ce biais, notamment les écoles.

En revanche, je suis assez ouvert à vos suggestions concernant la défiscalisation, pour que nous essayions de trouver de nouveaux leviers. Des réflexions sont actuellement en cours au Gouvernement pour revoir la législation. Mon secrétariat d'État n'y participe pas pour l'instant mais, si nous pouvons apporter un plus, je ne ressens aucun blocage intellectuel à ce sujet.

Oui, trois fois oui, nous voulons alléger les contraintes pesant sur la RHI et apporter des modifications à la loi SRU. Je ne le dis pas trop fort car cela pourrait prêter à d'autres interprétations ! Nous agissons dans le cadre de la loi-programme. Il reste que nous sommes pris en tenaille entre la volonté d'avancer et l'obligation de respecter le droit de propriété mais je vous confirme que nous avons pris en compte ce que vous m'avez dit lors de la réunion des maires de la Martinique et que nous réfléchissons à des allègements.

La réalité du risque sismique est prise en compte puisque 340 millions d'euros sont aujourd'hui mobilisés, dont 80 % proviennent de l'État et de l'Europe, 15 % des collectivités locales et 5 % d'autres sources. L'ANRU alloue des financements pour mettre les bâtiments aux normes sismiques – j'ai eu l'occasion de le vérifier en examinant le programme de Pointe-à-Pitre. S'agissant de la défiscalisation, je répète que je suis ouvert à vos suggestions. La mise aux normes sismiques de ces territoires constitue un énorme enjeu, je le fais remarquer au président de la commission des finances, du point de vue financier mais surtout au regard des vies humaines concernées. Un programme d'aide a débuté pour les écoles mais, en ce qui concerne le logement, le problème est devant nous. L'ANRU prévoit des financements. Pour

les logements situés à l'extérieur des périmètres de l'Agence, d'autres solutions doivent être trouvées ; je suis là encore ouvert à vos idées.

Je confirme que le projet de loi-programme contiendra des mesures pour les primo-accédants. Favoriser l'accès à la propriété, en particulier l'accès populaire, est une volonté forte du Gouvernement. Cependant, certaines questions se posent et je serais d'ailleurs très heureux si la commission des finances m'aidait à y répondre. Par exemple, pourquoi le prêt à taux zéro n'est-il pas mobilisé dans les départements d'outre-mer ? C'est encore un mystère pour moi. Je me demande pourquoi certaines mesures, attractives en métropole, ne produisent pas d'effet outre-mer. Quoi qu'il en soit, le projet de loi-programme comporte un volet important sur l'accès à la propriété, en particulier l'accès populaire, sociale. Nous travaillons même sur des dispositifs expérimentaux, à la Réunion et en Guyane, qui pourraient aller, pour certains ménages, jusqu'à la mise à disposition d'un crédit d'achat de matériel pour rénover leur propre maison. Il faut prendre en compte la spécificité des cultures locales pour trouver des solutions originales. Le conseil général de la Réunion, par exemple, propose des enveloppes de 3 000 ou 3 500 euros à cet effet. En tout cas, la loi-programme n'oubliera pas les primo-accédants ; ce point fait partie des apports de la concertation engagée depuis trois mois.

M. Serge Poignant. Puisque vous parlez beaucoup de logement, en particulier de logement ancien, il me vient une idée. Dans le Grenelle 2 de l'environnement, qui portera sur l'habitat, y aura-t-il lieu de prévoir des mesures spécifiques concernant les économies d'énergie et le développement durable en outre-mer ?

M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. L'habitat outre-mer présente des spécificités, ne serait-ce que celles liées aux conditions d'isolation et de chauffage des logements, qui ne sont évidemment pas similaires à celles de la métropole. Par ailleurs, les territoires, animés par la ferme volonté d'aller vers l'autonomie énergétique, mettent en œuvre des dispositifs technologiques assez puissants pour exploiter le photovoltaïque et d'autres énergies renouvelables ; en l'espèce, ces territoires sont plutôt en avance et devraient même éclairer la métropole dans la perspective du Grenelle de l'environnement 2. Enfin, dans les secteurs exposés aux tremblements de terre, il convient de conjuguier, d'une part, réponse au risque sismique, d'autre part, économies d'énergie et construction durable.

Après cent jours à la tête de ce secrétariat d'État, ce n'est qu'une première idée mais je souhaiterais aussi que nous menions une réflexion approfondie à propos des filières de matériaux de construction. Si les prix de la construction sont si élevés, c'est que les matériaux sont importés. Il conviendrait donc sans doute de développer des filières locales, d'autant que cette démarche s'inscrirait pleinement dans la logique du Grenelle. Nous sommes prêts à financer des approches tendant à créer des filières locales de matériaux et à promouvoir leur commercialisation. Si les territoires disposaient de sites de production et de pré-construction, ils pourraient échapper à ces approvisionnements à l'étranger qui plombent le coût du logement.

Le chapitre outre-mer du Grenelle est plutôt porteur et ambitieux. En la matière, l'outre-mer se pose pratiquement en modèle pour la métropole, notamment en ce qui concerne la mobilisation des énergies renouvelables.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Nous vous remercions pour cet échange intéressant.

M. le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer. Je reviendrai car j'ai eu plus souvent la parole qu'en conseil des ministres ! *(Rires.)*

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques. Vos projets passionnants ouvrent des perspectives pour l'avenir. La commission des affaires économiques va y réfléchir, avec le seul souci, je le répète à mes collègues ultramarins, de maintenir les aides en faveur du développement et de la solidarité.

(La réunion de la commission élargie s'achève à dix heures quarante.)

**Commission des finances,
de l'économie générale et du plan,**

**Commission des affaires économiques,
de l'environnement et du territoire**

Mercredi 18 juin 2008

(En application de l'article 117 du règlement)

**Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales,
Développement agricole et rural**

PRÉSIDENTIE DE M. DIDIER MIGAUD

M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. La séance est ouverte.

(La séance de la commission élargie est ouverte à onze heures quinze.)

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. En l'absence de M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, qui se trouve aux côtés du Président de la République aux cérémonies du Mont-Valérien, M. Serge Poignant, vice-président de la commission, et moi-même, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, avons le plaisir de vous accueillir, monsieur le ministre de l'agriculture et de la pêche, au sein de cette commission élargie relative à l'exécution du budget 2007 de la mission Agriculture.

En effet, l'Assemblée nationale ayant souhaité consacrer plus de temps à l'exécution du budget, la Conférence des présidents a décidé de procéder à l'examen des rapports annuels de performances dans le cadre de commissions élargies qui permettent d'échapper au formalisme de la séance publique en instaurant un vrai dialogue entre ministres et députés au moyen de questions et de réponses aussi directes les unes que les autres.

Monsieur le ministre, je vous remercie de vous prêter à cet exercice.

M. Marc Le Fur supplée aujourd'hui M. le rapporteur spécial de la commission des finances, M. Nicolas Forissier, qui a préparé une note de présentation résumant les principales appréciations qu'il porte sur l'exécution de votre mission. Notre discussion ne sera donc précédée d'aucun discours préliminaire et commencera directement par les questions, l'objet de notre échange étant évidemment d'apprécier dans quelle mesure, en 2007, la performance de la politique agricole a été conforme aux engagements pris par le Gouvernement devant le Parlement. Après M. Marc

Le Fur, c'est M. Antoine Herth, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques qui prendra la parole, avant que la discussion ne s'engage avec les députés présents.

M. Serge Poignant, *vice-président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire*. Je tiens seulement à m'associer aux propos de M. le président de la commission des finances et à remercier, à mon tour, M. le ministre d'être venu participer ce matin à cette commission élargie. Le président de la commission des affaires économiques et moi-même y voyons un double intérêt : d'une part, la commission s'est beaucoup impliquée dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances, qui fait pleinement partie de ses attributions, et le cadre des commissions élargies lui paraît plus favorable que celui de la séance publique ; d'autre part, je me félicite que l'agriculture figure au nombre des commissions élargies car cette mission est une préoccupation majeure des membres de la commission économique, qui compte en son sein de nombreux élus de circonscriptions rurales.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. Je rappelle que nous examinerons, le lundi 30 juin, en séance publique, le projet de loi de règlement. Plusieurs missions seront examinées, ce jour-là, au cours de la séance du soir.

M. Marc Le Fur, *suppléant M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan*. Je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de M. Nicolas Forissier.

Dans son rapport, il déplore la sous-budgétisation chronique de la mission Agriculture, qui a des conséquences en termes de report massif de charges budgétaires d'année en année. Ce report, qui atteignait un milliard d'euros fin 2007, paraît avoir diminué de façon assez spectaculaire : nous nous en réjouissons. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous apporter des précisions sur les modalités de cette réduction ?

Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage est un exemple précis, connu d'un grand nombre de mes collègues, de charges reportées d'une année sur l'autre, les demandes très fortes auxquelles il a donné lieu ayant été sous-estimées à l'origine. Où en sont les reports et quelles sont les attentes des agriculteurs dans ce domaine ?

Dans un contexte de crédits restreints, il me paraît important de préserver les modalités de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, qui passe par deux dispositifs : la dotation et la bonification au prêt. Vous vous êtes beaucoup investi sur le sujet, monsieur le ministre, tandis que les députés se sont efforcés de relayer vos efforts au travers d'un amendement au projet de loi de finances, que j'avais déposé et qui avait été cosigné par un grand nombre de mes collègues. Dans le cadre de la LOLF, cet amendement avait pour objet de transférer des crédits dédiés à la forêt à l'installation des jeunes agriculteurs, qui était à nos yeux une priorité. Où en sont les crédits à l'installation, alors même que nous sommes confrontés à deux problèmes : la montée des taux d'intérêt, qui pèse sur le dispositif de bonification des prêts aux jeunes agriculteurs, et le nombre stable d'installations ? Sommes-nous, monsieur le ministre, assurés de pouvoir répondre aux demandes, alors que, nous le savons tous, la fin de l'année est une période délicate pour ceux qui s'installent, faute de crédits publics disponibles ? Naguère, le problème était résolu très simplement : l'administration acceptait que les banques consentent un prêt-relais aux jeunes agriculteurs en attente de la dotation. Or, nous ne comprenons pas pourquoi il n'est plus possible aujourd'hui de recourir à un

procédé qui, je le répète, était un bon moyen de résoudre un problème administratif tout en aidant les jeunes agriculteurs, dont beaucoup ne peuvent pas choisir leur date d'installation, qui dépend de la date de départ à la retraite des anciens, de l'acquisition ou de la location des terres ou de l'octroi d'autorisations diverses. La date d'installation est donc plus souvent une donnée qu'un choix.

En ce qui concerne les procédures AGRIDIFF – aide en faveur du redressement des entreprises en difficulté –, alors que la dotation initiale s'élevait à 10 millions d'euros, apparemment 3,9 millions d'euros seulement ont été dépensés. Où en sommes-nous, monsieur le ministre, alors que, chacun le sait, il est utile de disposer de quelques moyens pour aider les agriculteurs en difficulté ?

Le fonds d'allègement des charges – FAC – est d'un intérêt majeur en cas de crise car les aides auxquelles il donne lieu sont toujours bienvenues, bien qu'elles demeurent assez modestes : 700 000 euros pour la crise porcine dans les Côtes-d'Armor, département que Jean Gaubert connaît aussi bien que moi, c'est très peu, puisque ce département assure à lui seul plus du quart de la production porcine française. Pouvons-nous espérer, dans le cadre ou non du FAC, la création d'un dispositif visant à faire face aux crises ? Monsieur le ministre, vous m'aviez invité à venir avec vous à Bruxelles, où nous avons rencontré Mme Boël, commissaire européen à l'agriculture, qui avait admis que des évolutions étaient nécessaires en matière de gestion des crises climatiques et sanitaires. En revanche, si on en croit ses récentes déclarations, elle reste fermée à toute évolution en matière de gestion des crises économiques, alors que, chacun le sait, c'est le vrai sujet. Dès lors, en l'absence de solution européenne, qu'envisagez-vous au plan national ? N'oublions pas que, demain, de nombreux secteurs agricoles, dont celui du lait, risquent d'être confrontés à des hausses ou à des baisses de prix importantes. Que comptez-vous faire pour répondre aux crises qui se profilent ?

Enfin, le Président de la République a fait des annonces fortes, que vous avez relayées, en termes d'aides aux professionnels de la pêche. Le problème majeur est celui du prix de l'énergie, auquel, du reste, les pêcheurs ne sont pas les seuls à être confrontés : les serristes et, de manière générale, les agriculteurs le sont tout autant. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet ?

M. Michel Barnier, *ministre de l'agriculture et de la pêche*. Je suis très heureux de me livrer à cet exercice avec vous car il me paraît très important que le Parlement à la fois propose, vote et évalue : je suis en effet un ministre qui attache autant d'importance à l'effet de suivi qu'aux effets d'annonces. Je me réjouis donc de ce dialogue.

Monsieur Le Fur, le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche était et demeure en grande difficulté et en grande fragilité. Je le reconnais d'autant plus volontiers que, juste avant mon arrivée, Christine Lagarde avait eu le temps, en quatre semaines de présence à ce ministère, de procéder à son audit sur le plan financier. Elle me l'a remis en partant. Le déficit, d'1 milliard d'euros pour un budget de 5 milliards, était dû à des dépenses effectuées mais non couvertes par des recettes nouvelles, la plus importante, qui datait de la sécheresse de 2002, s'élevant à quelque 600 millions d'euros. Je me suis donc trouvé devant de réels problèmes de solvabilité, d'où un report global, je le répète, de l'ordre d'1 milliard d'euros. Comme vous l'avez souligné, je suis aujourd'hui en mesure de faire état d'une amélioration qui, pour n'être pas totalement satisfaisante, est sensible, puisque le report de charges est évalué fin 2007 à 500 millions d'euros.

Cette amélioration s'explique tout d'abord par des ouvertures au bénéfice du budget de l'agriculture, notamment par des levées de mise en réserve de l'ordre de 300 millions d'euros, consenties par le ministre du budget, qui a admis, à la suite, du reste, de la demande que l'Assemblée nationale et le Sénat lui avaient faite de remettre de l'ordre dans le budget du ministère, que la situation de celui-ci ne pouvait plus durer. Cet appel a donc été partiellement entendu.

L'explication tient également dans les redéploiements et les efforts de maîtrise propres au ministère de l'agriculture et de la pêche, notamment sur les offices agricoles ou le plan bâtiments, à hauteur de 100 millions d'euros, dans le cadre d'une bonne concertation avec les organisations agricoles. Les dossiers en attente pour le plan de modernisation des bâtiments d'élevage, que Marc Le Fur a évoqué, étaient au nombre de 6 000 lorsque je suis arrivé, du fait que des guichets avaient été ouverts sans règle bien définie. Nous avons donc travaillé avec les organisations agricoles et les chambres d'agriculture pour mettre de l'ordre et réguler la file d'attente. A cette fin, j'ai ajouté 23 millions d'euros de crédits redéployés et trouvé 23 millions de crédits européens, soit près de 50 millions d'euros supplémentaires, ce qui a permis de résorber la liste d'attente, grâce à de nouveaux ajustements sur les taux. Je peux aujourd'hui objectivement affirmer qu'en passant de 72 millions à 118 millions d'euros, nous y sommes parvenus. J'avais le même souci en ce qui concerne les jeunes agriculteurs, pour lesquels nous avons fait un effort.

Nous avons enfin évalué de manière plus fine les charges pesant réellement sur le ministère, notamment le secteur vétérinaire, ce qui nous a permis de dégager une centaine de millions d'euros. Toutefois, pour être tout à fait franc – je tiens à faire preuve devant vous de la plus parfaite sincérité –, je reste très préoccupé du fait que le ministère de l'agriculture et de la pêche doit quotidiennement affronter des aléas et résoudre des crises. Nous avons eu la chance de ne pas connaître en 2007 de grandes crises climatiques, mais nous avons eu beaucoup de petites crises, pour la résolution desquelles – je tiens à répéter devant vous ce que j'ai déjà dit publiquement sur le sujet – nous n'avons pas les outils nécessaires. C'est la raison pour laquelle, messieurs les présidents, je demande que, dans le cadre du bilan de santé de la PAC, le redéploiement d'une partie des crédits du premier pilier vers un système durable de gestion des crises soit considéré comme une priorité.

Enfin, monsieur Le Fur, nous avons fait bouger la Commission qui, dans sa première proposition, au mois de novembre, était favorable à ce que la gestion des crises climatiques et sanitaires soit assumée par les crédits du deuxième pilier, qui, je le rappelle, sont cofinancés, ce qui ne facilitait donc pas la résolution de nos problèmes budgétaires. Avec plusieurs États membres, nous avons obtenu que, désormais, ce soient les crédits du premier pilier qui soient utilisés, grâce à un redéploiement dans le cadre de l'article 68 – ex-article 69 – du règlement agricole européen. En cas d'accord politique sur le bilan de santé de la PAC, accord qui constitue un préalable, je proposerai en novembre la création d'un système généralisé de gestion des crises climatiques et sanitaires, la Commission refusant pour l'instant toute idée de gestion de contrat cyclique à l'américaine. L'évolution me paraît toutefois engagée et la solution sera, pour 2013, d'élargir ce système de gestion des crises climatiques et sanitaires aux crises économiques.

En ce qui concerne les prêts bonifiés et la dotation jeunes agriculteurs – DJA –, je me suis trouvé là aussi devant de nombreuses files d'attente, d'autant que chaque année, à

l'automne, les demandes sont trop nombreuses par rapport aux possibilités de crédits. C'est la raison pour laquelle je me suis efforcé de m'y prendre autrement en 2008, d'autant que l'installation et la transmission des entreprises est à mes yeux une priorité. L'agriculture durable, ce n'est pas seulement l'environnement mais également la capacité de renouvellement des générations. Le signal de la bonne santé de l'agriculture, c'est que, de nouveau, le nombre des installations augmente, même si les départs en retraite ne sont pas encore entièrement compensés.

J'ai décidé, afin de mieux exécuter ces crédits et d'éviter les tensions, d'augmenter la dotation budgétaire nationale des prêts jeunes agriculteurs à hauteur de 25 millions d'euros en cours de gestion, grâce à la levée de mises en réserves de certains crédits et à leur redéploiement sur le budget propre du ministère. Dans le même temps, dans le cadre, là aussi, d'une concertation intelligente et constructive avec les jeunes agriculteurs, je me suis attaché à réformer le dispositif pour ajuster les taux et contenir son coût dans l'enveloppe communautaire et nationale, qui sera de l'ordre de 130 millions d'euros pour 2008.

Cela signifie qu'après avoir annoncé au début de l'année 2008 le montant total de la dotation, il ne nous sera pas possible de l'augmenter en fin d'année. Par ailleurs, s'il n'est plus possible d'avoir recours aux crédits-relais bancaires, c'est que, pour attribuer le prêt, il faut avoir obtenu l'accord d'installation, donc la dotation. On ne peut donc plus recourir au système de portage par les banques.

M. Marc Le Fur, suppléant M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial de la commission des finances. Jusqu'à présent, je le répète, si toutes les conditions étaient réunies, l'accord était signé et la banque accordait un prêt-relais. Encore une fois, la date d'installation s'impose le plus souvent aux jeunes agriculteurs et l'administration en était consciente. Ce prêt coûtait assurément des intérêts à l'agriculteur mais c'était pour peu de temps et cette formule satisfaisait tout le monde. Elle a du reste fonctionné durant des années, permettant aux jeunes agriculteurs de s'installer en fin d'année, alors que, désormais, ils se plaignent d'obliger leurs parents à retarder leur départ à la retraite, ce qui pose à ces derniers des problèmes puisque, en cas d'activité au 1^{er} janvier, ils seront obligés de verser leur contribution à la mutualité sociale agricole pour toute l'année.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Pour engager des prêts, il fallait accorder l'autorisation d'installation et celle-ci n'était donnée que si l'argent était disponible, d'où ces files d'attente. La dotation globale, qui était de l'ordre de 80 à 90 millions d'euros, était alors complétée en fin d'année avec des bouts de ficelle ! Cette année, dans le cadre d'un effort raisonnable, c'est-à-dire compatible avec une bonne gestion, l'enveloppe a été portée de 87 à 130 millions d'euros, ce qui correspond, à nos yeux, aux besoins en dotation globale des prêts pour l'année. Nous devrions donc être en mesure, après avoir donné les accords, d'enclencher immédiatement les autorisations de prêts et d'éviter ainsi le portage bancaire. Il s'agit d'une année d'expérimentation : si nous sommes débordés, c'est que le nombre des installations aura augmenté, mais j'ai prévenu les jeunes agriculteurs qu'il sera difficile d'aller plus loin compte tenu de l'état du budget de la nation. Je le répète, puisque nous avons annoncé dès le début de l'année le montant global de l'enveloppe, ils savent sur quelle somme ils peuvent compter. Ils ont du reste décidé de procéder à une mutualisation des crédits entre les départements, tous les départements ne procédant pas au même nombre d'installations – c'est ce qu'ils m'ont annoncé la semaine dernière lors de leur congrès.

M. Serge Poignant, *vice-président de la commission des affaires économiques*. Il y a deux questions : la première concerne les agriculteurs qui reprennent une exploitation à la fin de l'année et pour lesquels il convient d'assurer le relais entre le 31 décembre et l'arrivée des crédits en février ou mars – ils ne sont pas disponibles en janvier, de l'année suivante. La seconde concerne l'abondement des crédits durant l'année. Les jeunes agriculteurs de Loire-Atlantique m'ont fait part, avant-hier, de leur inquiétude relative aux crédits d'installations encore disponibles en septembre ou en octobre pour répondre aux besoins. La possibilité d'une mutualisation ou d'une redistribution des crédits m'intéresse beaucoup.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Les crédits pour les prêts aux jeunes agriculteurs sont engagés en mars. Mes services ont fait le point région par région et nous avons constaté que certaines d'entre elles sous-consommeront les crédits tandis que d'autres, comme l'Auvergne ou le Limousin, seront en surconsommation. Nous ferons donc un travail de mutualisation en accord avec les jeunes agriculteurs.

Toutefois, comme nous avons budgété 130 millions d'euros dès le début de l'année, et non plus 87 millions, nous ne devrions plus connaître, sinon les difficultés, du moins l'incertitude qui régnait jusqu'en 2007. Les directives et les circulaires ont été envoyées dans les préfetures de région et de départements afin de répondre aux questions des jeunes agriculteurs. Je le répète : les autorisations étant accordées pour 130 millions d'euros, le déclenchement des prêts est dès lors immédiat, ce qui met fin à toute incertitude en termes de crédits supplémentaires.

Les régions sous-dotées bénéficieront donc de la mutualisation.

Le FAC et l'AGRIDIFF sont restés en 2007 à peu près au niveau de consommation budgété : plus 3 pour le FAC et moins 3 pour l'AGRIDIFF. On a besoin de ces dispositifs, comme j'ai pu le vérifier dans le département de votre président vendredi dernier, où j'ai constaté des situations très pénibles, comme celle de ces arboriculteurs touchés en même temps par le gel, par la sharka et par une tornade qui a arraché, dans une vallée, en ligne droite, tous les noyers ! Sans les outils nécessaires, que faire ? J'ai demandé au préfet de monter des cellules de crises, comme cela avait été fait au printemps dans d'autres zones de la vallée du Rhône touchées par le gel, en vue de procéder à un examen au cas par cas des entreprises touchées. Il s'agit de les aider sur le plan de la trésorerie et de leur permettre de prendre un nouveau départ.

Je tiens du reste à votre disposition le bilan du FAC pour 2007 en matière de désendettement de la Corse ou de fièvre catarrhale ovine, qui a touché les veaux de boucherie – 2 millions d'euros. Il s'agit de mesures très concrètes qui prouvent l'utilité de ces deux dispositifs.

M. Antoine Herth, *rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques*. Je tiens à mon tour à remercier M. Migaud et M. Poignant de nous permettre d'expérimenter cet exercice de vérification de la gestion des comptes, ainsi que vous-même, monsieur le ministre, de vous prêter à ce jeu.

Le gain de popularité est encore peu important mais la direction est la bonne : il convient de persévérer en ce sens.

Monsieur le ministre, le rapport qui nous est présenté contient beaucoup d'informations. Comme Marc Le Fur, je me contenterai d'évoquer un ou deux sujets par programme,

sans revenir sur l'installation des jeunes agriculteurs, qui a déjà été évoquée. Je sais que vous êtes très attentif à ce sujet et que vous avez reçu un excellent accueil au récent congrès des jeunes agriculteurs, ce qui est un indicateur de performances intéressant quant à votre façon de gérer ce dossier.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Un accueil qui n'a pas été complaisant !

M. Antoine Herth, *rapporteur pour avis*. Vous avez déjà répondu sur le fonds national de garantie des calamités agricoles qui, chaque année – nos collègues de l'opposition nous le rappellent de façon récurrente – est insuffisamment doté : il faut qu'il le soit davantage au cours de l'exercice. Peut-être pourriez-vous nous apporter des précisions sur la montée en charge de l'assurance récolte en 2007.

Je souhaite revenir sur un autre axe du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » : le bilan de l'exercice 2007 en matière de reconversion en agriculture biologique. Je sais que les crédits disponibles dédiés au financement des contrats d'agriculture durable – CAD – ont fait l'objet de tensions ponctuelles, ce qui peut avoir des conséquences gênantes, car, pour une reconversion en agriculture biologique d'une surface donnée, l'agriculteur ne peut déposer qu'une seule demande. Or, si cette demande ne peut pas être honorée par manque de crédits, c'est définitivement perdu pour lui ! Il s'agit-là de situations gênantes. Pouvez-vous également, monsieur le ministre, nous donner un aperçu de la gestion des dossiers ICHN – indemnités compensatrices de handicap naturel – et PHAE – prime herbagère agro-environnementale –, deux dossiers sous tension, chacun le sait, qui ont donné lieu entre les exercices 2007 et 2008 à un changement de stratégie de la part du ministère de l'agriculture ? C'est, je suppose, l'exercice 2007 qui a justifié un tel changement, par rapport notamment au cofinancement européen.

En ce qui concerne le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », le rapport d'exécution fournit des données très intéressantes, puisque nous avons enfin des éléments précis nous permettant de procéder à une analyse pointue et pertinente des tenants et aboutissants de la question des biocarburants, notamment en matière de coût pour le budget de l'État, non seulement à l'hectolitre produit, mais également en valeur PCI. Il en est de même pour le coût de la tonne de CO₂ économisée. Nous n'avons donc plus à nous contenter de ce que chacun peut lire, ici ou là, dans la presse ! Le rapport répond aussi à une autre préoccupation des médias en récapitulant les surfaces mobilisées en 2007 par la production des biocarburants : nous pouvons alors nous apercevoir que le potentiel des carburants issus de l'oléagineux risque d'être très rapidement saturé, puisque plus de 900 000 hectares leur ont été consacrés, ce qui est loin d'être le cas pour l'éthanol alors même que la politique du Gouvernement vise à le favoriser. Toutes ces informations nous permettront d'affiner nos analyses à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009 et je sais d'ores et déjà que M. Migaud sera, à l'automne prochain, au cœur des débats, assurément très forts, que la politique en matière de biocarburants ne peut que susciter. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous apporter de nouvelles informations sur le sujet ?

En ce qui concerne la pêche, nous avons imaginé un dispositif permettant d'avitailier les bateaux avec des biocarburants, que nous jugions alors plus compétitifs que les carburants habituellement utilisés par les pêcheurs. Or le rapport d'exécution révèle que les résultats sont loin d'être

concluants ! Peut-on encore espérer apporter une réponse aux demandes du secteur en ce sens ou faut-il abandonner définitivement cette piste ?

En matière de valorisation des produits – permettez-moi d'insister sur le sujet –, pourriez-vous dresser un rapide bilan de l'année 2007, qui était la première année de fonctionnement de l'INAO « consolidée », conformément aux dispositions de la loi d'orientation agricole ?

En ce qui concerne le programme « Forêt », les tensions sont fortes aujourd'hui au sein de l'ONF, un établissement public en pleine évolution et modernisation, afin de répondre aux impulsions de l'exécutif, confirmées par le législateur, notamment en matière de valorisation de la ressource bois, qui doit être améliorée. Nous avons également prévu de donner à l'ONF la possibilité d'investir directement dans la valorisation du bois, en devenant coactionnaire de certaines filières. Où en sont ces projets ?

Enfin, en ce qui concerne le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », je sais que vous menez au sein de votre ministère une très grande restructuration et modernisation des services, notamment déconcentrés. Quelles étapes ont été franchies au cours de l'exercice 2007 ? Qu'en est-il également de l'AFICAR – agence française d'information et de communication agricole et rurale ? Il s'agit assurément d'un micro-sujet si on s'en tient à son budget – 1,5 million d'euros – mais cette agence fait couler beaucoup d'encre car le rapport annuel de performances montre qu'elle ne réussit que de façon marginale à mobiliser des crédits extérieurs et qu'elle ne vit que de la subvention que lui verse l'État. Faut-il dès lors continuer à investir dans cette agence ?

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Je ne suis pas étonné de la précision et de la pertinence des questions posées par M. Antoine Herth.

L'AFICAR est une association indépendante créée en marge du ministère de l'agriculture et de la pêche en vue de financer des opérations de communication dans le cadre d'un partenariat financier entre l'État et les professionnels. Je lui ai donné une dernière chance en prévoyant une réunion début juillet. Il semble que les choses bougent du côté des organisations professionnelles et qu'elles soient prêtes à participer à des campagnes de communication et d'explication sur le modèle des campagnes exemplaires menées par les artisans en vue de réconcilier la société avec certains secteurs professionnels. C'est ce que nous voudrions faire pour l'agriculture.

La question de la modernisation de l'administration du ministère de l'agriculture et de la pêche, forte de ses 40 000 agents, dont 20 000 enseignants dans 850 établissements scolaires, est à mes yeux capitale. C'est à l'heure actuelle une administration paradoxalement très centralisée pour un ministère qui s'occupe des territoires. L'implantation est toutefois très forte sur le terrain. Dans le grand mouvement de réforme de l'État cette administration courait le risque d'être marginalisée. C'est pourquoi je me suis attaché à trouver des raisons objectives de la maintenir tout en la rénovant en vue de répondre aux grands enjeux de demain, qui sont de deux ordres : l'alimentation, la sécurité alimentaire et la nutrition d'une part, le développement durable des territoires ruraux d'autre part – autrement dit, l'agriculture durable.

C'est au service de ces deux enjeux stratégiques que travaillent les paysans, les entreprises agroalimentaires et les pêcheurs. J'ai donc le projet de transformer un jour – ce moment arrivera – le ministère de l'agriculture et de

la pêche en ministère de l'alimentation, du développement durable, de l'agriculture et de la pêche, car ce n'est pas seulement le ministère des agriculteurs. Tel est l'esprit dans lequel j'ai procédé à sa réorganisation, d'autant que la modernisation de l'administration est un sujet qui m'intéresse depuis très longtemps. Je souhaite que les agents soient bien dans leur peau. Avant même d'y être encouragés par la RGPP, mes services et moi-même avons travaillé à ce que devrait devenir ce grand ministère grâce à des réformes aujourd'hui opérationnelles, puisque les décrets d'organisation seront publiés dans les jours à venir, c'est-à-dire un peu plus tôt que prévu. Je les résume.

Sur le terrain, j'ai amplifié la logique, expérimentée en 2007 dans huit départements, de fusion de la DDA et de la DDE en vue de créer dans tous les départements une direction des ingénieurs des territoires et de placer les ingénieurs de l'équipement dans les mêmes bureaux que ceux de l'agriculture, ce qui est dans l'intérêt de cette dernière, notamment en cette période de pression sur le foncier. Nous préserverons dans ces futures directions des territoires les missions d'économie agricole et de gestion des aides européennes qui sont celles des actuelles directions départementales de l'agriculture et de la forêt. De plus, – je me suis beaucoup battu à cette fin – la décision a été prise, dans le cadre de la RGPP, de créer une direction de la protection des populations, qui sera au cœur du dispositif de l'actuelle direction départementale des services vétérinaires. Elle comprendra par ailleurs certains services de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Au plan régional, mon souci a été de faire de la direction régionale actuelle le point central de la réforme du ministère. Je crois à l'échelon régional et au dialogue avec les régions, qui devrait être renforcé dans le domaine de l'agriculture. Les directions régionales devront assumer la mutualisation et la coordination, même si toutes les régions ne sont pas de taille équivalente. La création d'une direction « alimentation, agriculture et forêt », qui a été acceptée, permettra de renforcer cet échelon.

Au plan national, nous regroupons plusieurs directions générales et plusieurs directions afin de simplifier l'organisation et de renforcer les missions importantes : l'alimentation et la nutrition iront à la direction générale de l'alimentation tandis que le pôle international et européen et le pôle relatif à la biomasse et aux biocarburants iront à la nouvelle grande direction générale que je crée.

Un bon ministre se devait également de créer un service de prospective sous forme d'une cellule importante de quelque 200 personnes regroupant statistiques, études et prospective : on ne saurait être un bon ministre et travailler efficacement sans avoir des éclaireurs. J'avais déjà eu ce souci il y a quinze ans : j'avais créé une cellule de prospective lorsque j'avais été nommé ministre de l'environnement. Nous créons aujourd'hui un service puissant de prospective et d'études statistiques, ouvert sur l'international.

Enfin, vous le savez, nous fusionnons le corps des Eaux et forêts et celui des Ponts et chaussées, ce qui est une vraie révolution. Nous créons un seul office au lieu de cinq, en préservant l'autonomie de l'office des DOM, et une seule autorité de paiement entre le CNASEA pour les Eaux et Forêts et l'AUP pour les Ponts et chaussées.

Tel est l'ensemble du dispositif mis en place, que j'ai bien expliqué aux agents et aux syndicats. Il suscite assurément des craintes mais il est pour moi le moyen de préserver, en

leur donnant du sens, les grandes missions stratégiques de ce ministère, notamment l'alimentation et le développement rural.

Il me faut également relever le grand défi qui consiste à remettre en production 12 millions de mètres cubes de bois supplémentaire dans ce pays à l'horizon 2012. La couverture forestière de la France augmente d'un département tous les huit ans alors que notre déficit en la matière est de 5 milliards d'euros, montant de nos importations de bois ! Il n'est pas possible de continuer ainsi. Nous allons donc développer cette filière et l'ONF, qui a été modernisé, rationalisé et rendu plus rentable, aura un rôle important à jouer dans ce développement.

Monsieur Le Fur et monsieur Herth, en ce qui concerne la gestion des crises et l'assurance récolte, outil créé par mes prédécesseurs Hervé Gaymard et Dominique Bussereau, en 2007, je tiens à souligner que les 70 000 contrats d'assurance récoltes représentent une augmentation de 5 %, ce qui est modeste puisque seuls 14 % de l'ensemble des terres labourables sont couverts, avec, de plus, des variations très importantes : 31 % pour les protéagineux et 0,85 % pour les fruits et légumes, 11 % pour la vigne et 7 % pour les légumes. Dans des filières particulièrement soumises aux accidents climatiques et sanitaires, l'absence de protection est donc quasiment totale – j'ai évoqué tout à l'heure les arboriculteurs. C'est la raison pour laquelle, comme le Président de la République me l'a demandé, je veux généraliser le système d'assurance récolte, ce que nous ferons dans le cadre du bilan de santé de la PAC, tout en conservant le système du fonds national des calamités agricoles, qui fonctionne avec le produit des assurances et des dotations au coup par coup de l'État, qui ne sont que des bouts de ficelle. Il convient de stabiliser, de développer et de généraliser ces outils. Je suis prêt à prendre le risque de proposer, dans le cadre de la redistribution des crédits du premier pilier de la PAC, au titre de l'article 68, une dotation substantielle de plusieurs centaines de millions d'euros par an afin de créer un système généralisé de gestion des crises.

Les indemnités compensatoires de handicaps naturels – ICHN – ont quant à elles beaucoup augmenté pour atteindre 520 millions d'euros en 2007, avec un cofinancement communautaire. La majoration des vingt-cinq premiers hectares a été progressivement augmentée de 10 % en 2002, de 35 % en 2007 en zone de montagne et de 30 % en zone de plaine et piémont. A l'exception du zonage, qui sera discuté en fin d'année, l'ICHN ne me pose aucun souci. En ce qui concerne la prime herbagère agro-environnementale – PHAE –, je confirme que nous avons dû, pour des raisons budgétaires, cofinancer en 2007 la part nationale en prélevant sur les réserves du cofinancement européen : ce faisant, je me suis livré à une opération réaliste qui n'a pas diminué ni remis en cause les montants de la PHAE. L'effort de l'État en la matière est du reste très substantiel, puisque les autorisations d'engagement s'élèvent en 2008 à 457 millions d'euros. Ces montants sont en moyenne supérieurs à l'ancienne prime à l'herbe. De plus, une grande partie des contrats arrivant à échéance en 2008, ils sont renouvelés à hauteur de 76 euros par hectare.

En ce qui concerne l'agriculture biologique, les autorisations d'engagement s'élèvent à 9,4 millions d'euros et les crédits de paiement à 8,8 millions en 2007 pour l'ensemble des mesures agro-environnementales – ces chiffres sont hors PHAE : ils concernent l'agriculture biologique, l'agriculture raisonnée et les mesures spécifiques aux grands prédateurs. L'animation de la politique en faveur de l'agriculture biologique a coûté, quant à elle 2,7 millions d'euros. Ces chiffres

devraient augmenter si nous respectons notre engagement de tripler la surface consacrée à l'agriculture biologique, en la faisant passer en cinq ans de 200 000 à 600 000 hectares.

La réforme de l'INAO s'est mise en place : depuis le 1^{er} janvier 2007 l'institut est compétent pour instruire l'ensemble des signes d'identification de la qualité et de l'origine – Label rouge, appellation d'origine, indication géographique protégée, agriculture biologique. La subvention de l'État à l'INAO, qui s'est élevée en 2007 à 15,3 millions d'euros, couvre l'essentiel de son fonctionnement. Afin de mieux intégrer cette logique de contrôle de gestion et de performances, le ministère a encouragé l'INAO à mettre en place un contrat d'objectifs pluriannuel, qui a été signé à la fin de l'année 2007.

J'ai été sensible à l'observation de M. Antoine Herth sur les chiffres relatifs aux biocarburants. Il est important en effet de pouvoir enfin évoquer ce sujet de manière moins passionnée et plus raisonnée. En ce qui concerne le soutien de l'État en la matière, il faudra mettre en balance les contraintes budgétaires et l'impact des biocarburants sur le plan financier. Je plaide toutefois, au sein du Gouvernement, pour préserver au moins en grande partie le dispositif actuel en cette période de première génération des biocarburants afin de ne pas compromettre l'arrivée la plus rapide possible de la deuxième génération, dont nous savons tous qu'elle multipliera par cinq le rendement des biocarburants pour la même surface cultivée.

M. Jean Gaubert. Je commencerai par quelques observations qui rejoindront naturellement celles de mes collègues.

Je tiens tout d'abord, monsieur le ministre, à saluer votre honnêteté sur la question du report de charges, d'autant que vous nous aviez déjà exposé la situation, il y a un an, lorsque vous avez été chargé de l'agriculture et de la pêche. Nous la connaissions et la dénoncions avant votre arrivée mais elle était fortement masquée. Je rappelle qu'un de vos prédécesseurs, en 2002, se plaignait d'un report de charges de 600 millions de francs : or, là, nous en étions à un milliard d'euros, ce qui n'est pas la même chose ! Nous vous donnons acte de vos souhaits, tout en sachant – vous l'avez reconnu vous-même – que la situation n'est pas sans incidence sur les moyens disponibles pour les actions nouvelles que vous avez à engager.

En ce qui concerne la dynamisation des productions, vous avez évoqué le plan de modernisation des bâtiments d'élevage : sans revenir sur le sujet, je tiens à souligner qu'il existe sur le terrain quelques aigreurs liées à des difficultés qui, assurément, se résorberont. Il n'en reste pas moins que certains de ceux qui sont restés à la porte avaient monté des plans de financement dans le cadre de financements illimités. Or, tout à coup, on leur a expliqué qu'il n'en était plus question, ce qui fragilise considérablement, vous le savez, certains plans d'investissement. Je ne prétends pas que vous pouvez faire autrement, mais j'ai constaté, je le répète, l'extrême fragilité de certains plans d'investissements et je crains que ceux des éleveurs qui avaient trop espéré dans ces sommes ne se retrouvent dans des situations difficiles. Lorsque la loi d'orientation agricole a été votée, j'ai fait partie de ceux qui ont prévenu que le montant inscrit pour l'année suivante était nettement insuffisant compte tenu des besoins. Il m'a été répondu qu'il n'en était rien. Or le problème, c'est qu'aujourd'hui nous les avons et ils peuvent fragiliser, notamment, mais pas uniquement, certains jeunes agriculteurs.

Nous savons par ailleurs que l'augmentation des taux d'intérêt, qui pèse sur tous, n'est pas sans poser de problèmes aux jeunes agriculteurs qui, souvent, doivent assumer des prêts complémentaires.

En ce qui concerne l'agriculture biologique, je fais miennes les observations d'Antoine Herth.

Pour ce qui est du programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », si j'ai bien compris, les crédits ont été sous-consommés alors que, chacun le sait, les enjeux sont très importants pour le secteur agricole. Il en est ainsi de l'action 01 : « Adaptation des filières à l'évolution des marchés », pour laquelle la différence s'élève à 217 millions d'euros, chiffre important compte tenu de la difficulté de la situation. Les outils permettant de consommer ces crédits manquent-ils ou les a-t-on récupérés pour les transférer ailleurs ? Nous aimerions recevoir des réponses à ce sujet.

En ce qui concerne les crises, que vous avez évoquées, je ne reviendrai pas sur la procédure AGRIDIFF, qui est utile mais limitée par rapport aux enjeux et aux difficultés auxquelles les agriculteurs sont parfois confrontés. Je tiens à saluer les efforts que vous déployez à Bruxelles pour tenter de faire comprendre les positions françaises que nous croyons justes. Je crois, monsieur le ministre, qu'il faut insister sur le fait que les Européens se comportent comme des enfants de chœur – vous l'avez du reste souligné vous-même. Il suffit d'observer la politique des Américains ou des Canadiens vis-à-vis de certaines productions, pour comprendre que nous n'avons pas de leçon à recevoir de leur part : il faut le dire et le répéter ! C'est pourquoi nous devons vous aider et vous soutenir. Du reste, on le sait à Bruxelles. C'est pourquoi je comprends d'autant moins que la Commission continue à faire la sourde oreille à des demandes visant à faire bénéficier les Européens de situations comparables à celles de leurs partenaires. Je suis favorable à la concurrence libre et non faussée. La situation actuelle est celle d'une concurrence libre et faussée, parce que nous appliquons les dogmes que les Américains mettent sur le marché mondial des idées, sans les appliquer eux-mêmes.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. C'est vrai !

M. Jean Gaubert. Il faut cesser de verser dans l'angélisme et rappeler très clairement que les aides dont bénéficient les agriculteurs américains sont des aides aux revenus : alors que nous nous sommes efforcés de « remplir la boîte verte », les Américains ont depuis longtemps abandonné cette idée et versent, je le répète, à leurs agriculteurs des aides aux revenus. Nous devons le dire, y compris dans notre pays afin que chacun le comprenne bien et que le débat sur ce sujet ne soit plus faussé, ni en Europe ni à l'OMC.

Sur la forêt, je n'ai rien à ajouter à ce qu'a dit Antoine Herth. Je constate même que, si beaucoup reste à faire, vous avez globalement tenu les engagements que vous aviez pris : il convient de le reconnaître. Toutefois, comme vous l'avez dit vous-même, l'enjeu est important et il faut passer à la vitesse supérieure afin de mieux valoriser cette ressource qui nous est propre. Vous avez souligné le fait que, tous les dix ans, la forêt s'accroît en France de la superficie d'un département : rappelons que nous sommes déjà parmi les pays de l'Union européenne qui ont la surface boisée la plus importante. Aussi est-il étonnant que nous devions importer autant de bois.

Je souhaiterais vous interroger sur un problème récurrent, heureusement en voie de résolution : celui de la résorption des stocks de farines animales. Il convient de faire le point. Ce dossier a en effet coûté très cher au budget du ministère

de l'agriculture tout en rapportant à quelques-uns, je pense notamment aux cimentiers et aux propriétaires de hangars de stockage. Cela a été pour eux une excellente affaire.

M. Marc Le Fur, suppléant M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial de la commission des finances. Il fallait avoir de grands hangars !

M. Jean Gaubert. De grands hangars de stockage, il y en a quelques-uns en Bretagne. Je connais une coopérative qui en avait absorbé une autre, avec ses déficits, et qui a récupéré en deux ans, grâce aux hangars de stockage, des bénéfices bien supérieurs ! C'est un de vos lointains prédécesseurs qui avait instauré ce dispositif – il faut reconnaître qu'il était confronté à une situation difficile et qu'il n'avait guère les moyens de négocier –, je souhaiterais savoir quand et comment nous en sortirons et quelle solution vous envisagez pour l'avenir.

Je ne reviendrai pas sur l'AFICAR : vous avez été déjà interrogé à ce propos. En revanche, qu'en est-il de la situation du FIPSA – fonds de financement des prestations sociales agricoles ? Je sais que cette question n'est pas directement de votre ressort, mais les responsables agricoles sont inquiets et ont, du reste, quelques raisons de l'être : en effet, aucune solution d'ensemble, à la hauteur du problème, n'a encore été trouvée, puisqu'on continue de payer des retraites en recourant à des emprunts. Cette situation n'est pas saine.

Je souhaite également vous interroger sur la modernisation du ministère de l'agriculture. J'ai toujours été favorable à la modernisation, à la condition qu'elle ne signifie pas destruction. Je ne dis pas que vous en êtes là, toutefois, on se demande ce qu'il en sera de l'association de la DDE et de la DDA alors qu'il ne reste déjà presque plus personne à la DDE ! C'est le cas dans certains territoires de mon département où tous les agents ont migré vers le département si bien qu'il ne reste plus personne à la DDE.

La création d'une direction du territoire est une bonne idée, monsieur le ministre : mais que fera-t-on alors des directions régionales de l'environnement – DIREN ?

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Par définition, il n'y a pas de DIREN dans les départements.

M. Jean Gaubert. Assurément, mais la DIREN intervient dans les départements.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Oui.

M. Jean Gaubert. Vous savez aussi bien que moi qu'il y a de temps en temps des heurts entre les deux services en raison de positions divergentes. Ne devra-t-on pas aller plus loin ? La réflexion est aujourd'hui engagée avec une partie du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables sur l'équipement. La question des relations entre la future direction du territoire et la DIREN ne doit-elle pas être posée afin d'améliorer les rapports entre les différents services ?

Enfin, en ce qui concerne les services centraux, si on ne peut qu'être satisfait que les modifications de la réglementation européenne aient considérablement allégé les procédures de contrôle, on est en droit de s'interroger sur le devenir des agents auparavant chargés de cette mission. Seront-ils affectés à d'autres services ? C'est une question que l'un d'entre eux m'a posée il y a quelques jours dans le train. Pouvez-vous m'apporter et leur apporter une réponse ?

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Les DIREN, monsieur Gaubert, sont des directions régionales et il n'y a pas de représentants du MEDAD dans les départements.

M. Jean Gaubert. Justement !

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Lorsque j'étais ministre de l'environnement, je travaillais avec la DDAF et la DDE. La DIREN disparaîtra en tant que telle car elle sera absorbée par la nouvelle direction régionale de l'environnement, du transport et de l'énergie, correspondant au MEDAD. Nous-mêmes avons prévu de constituer, dans la stratégie que j'ai évoquée, visant à réunir l'alimentation, l'agriculture et la forêt, une direction renforcée de l'agriculture au plan régional. Sur le terrain, une seule direction du territoire travaillera pour ces deux directions régionales. Tel est le schéma d'ensemble. La réforme de l'État privilégie l'échelon régional afin de relayer les politiques propres de chacun des ministères. C'est la raison pour laquelle nous avons préservé cinq ou six grandes directions régionales, avec, sous l'autorité des préfets, des directions opérationnelles plus cohérentes.

En m'appuyant sur mon expérience de président de conseil général durant dix-sept ans, il me paraît utile de créer une seule direction départementale des territoires et des ingénieurs.

M. Jean Gaubert. Je m'interroge sur l'articulation entre les services départementaux et la DIREN qui, je le sais, est régionale, mais intervient parfois sur les territoires sans concertation.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. La DIREN et la direction régionale de l'alimentation et de l'agriculture feront chacune appel, en fonction de leurs besoins, à la direction départementale des territoires.

En ce qui concerne les fonctionnaires qui pourraient être déchargés de leur mission en raison de l'allègement ou de la simplification de la conditionnalité et du contrôle, – domaines dans lesquels des progrès restent à faire ! – certains postes disparaîtront dans le cadre du non-remplacement d'un départ de fonctionnaire à la retraite sur deux, tandis que d'autres, dans le cadre de redéploiements, seront affectés à des missions nouvelles au sein des directions régionales et, surtout, départementales. Je ne saurais, toutefois, vous apporter de réponse précise sur le sujet car je ne suis pas certain que nous déchargerons beaucoup de fonctionnaires de leurs missions de contrôle. Je n'ai pas entendu dire du reste que des postes allaient être supprimés dans ces services. Nous nous efforçons d'obtenir de la Commission européenne la simplification de la conditionnalité : peut-être les offices seront-ils les seuls concernés.

En ce qui concerne les farines animales, le stock s'élevait à 550 000 tonnes en janvier 2008. Il en restera 270 000 tonnes au 1^{er} janvier 2009 et le stock aura totalement disparu fin 2010. La résorption est progressive, parce que son coût pèse, par effet de vases communicants, sur le service public d'équarrissage. Toutefois, je le confirme, cette ligne devrait heureusement disparaître dans deux ans.

Le FIPSA est quant à lui adossé au régime général, mais cette question, vous l'avez noté, ne concerne pas le budget du ministère de l'agriculture.

Monsieur Herth, c'est vrai, la politique des biocarburants pour les bateaux de pêche s'est traduite par un échec : ce n'est pas la peine de se voiler la face. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé à l'Europe d'augmenter le budget de la recherche dans son plan pour la pêche, non pas en vue de satisfaire quelque professeur Tournesol, mais avec un objectif précis : trouver, pour les moteurs des bateaux de pêche, à la fois un autre carburant que le gazole et un carburant plus performant. De toute façon il n'y a pas d'autre solution

pour les bateaux de pêche, contrairement aux exploitations agricoles, dont on peut changer progressivement le modèle énergétique – j'ai commencé à le faire avec l'opération 100 000 diagnostics. Nous nous sommes donné dix ans pour atteindre cet objectif majeur, qui concernera tous les gouvernements à venir, le but étant que les exploitations agricoles consomment moins de gazole, d'eau, d'intrants et d'électricité et produisent d'autres énergies. C'est possible, vous le savez aussi bien que moi : cela concerne notamment les serristes, mais l'ensemble des exploitations agricoles doivent tendre à l'autonomie.

Actuellement les bateaux consomment tous du gazole. Plus aucun ne consomme de l'essence. Je réunirai bientôt les fabricants de moteurs afin d'avancer sur deux sujets : consommer moins de gazole et autre chose que du gazole

M. Michel Bouvard et M. Michel Raison. Et la voile ?

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Pourquoi pas l'énergie solaire, pendant que vous y êtes ! (*Sourires.*)

L'Allemagne est plus avancée que nous dans ses recherches sur l'hydrogène, mais celui-ci ne peut concerner que les gros bateaux, pas les chalutiers. Je suis en tout cas décidé à faire progresser les recherches en la matière parce que je ne me résous pas à continuer à dépendre du gazole.

Jean Gaubert m'a donné acte du fait que j'avais dit la vérité sur le report de charges et le déficit du ministère. Il doit également me donner acte d'avoir modifié la donne.

M. Jean Gaubert. Je pensais l'avoir fait.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Nous sommes en effet tombés d'1 milliard – à 500 millions d'euros. Je n'ai pas fait cela tout seul, assurément, et un gros effort reste à fournir.

En ce qui concerne les bâtiments d'élevage, nous ne pouvons pas continuer à avoir un guichet ouvert en permanence. C'était irresponsable de part et d'autre. C'est pourquoi, après avoir apuré la situation, nous avons indiqué à chaque région ses priorités. Je précise qu'à ma connaissance les dossiers qui étaient prêts au moment où le dispositif a été ajusté ont été pris en compte. Dans plusieurs régions, c'est vrai, des exploitants, dont le dossier était bouclé et avait reçu l'accord de l'administration, se sont vu attribuer des aides inférieures au montant prévu mais leur situation a été corrigée.

M. Jean Gaubert. J'évoquais ceux qui avaient monté de simples plans de financement.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Il ne s'agissait que d'intentions, non de dossiers.

Pour ce qui est de l'action 01 : "Adaptation des filières à l'évolution des marchés" du programme 227 : "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés", alors que la loi de finances initiale prévoyait 455 millions d'euros, l'exécution 2007 s'élève à 402 millions, chiffre différent du vôtre, monsieur Gaubert. L'explication principale tient dans le report en 2008 d'une partie des crédits de la part nationale de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, à hauteur de 60 millions d'euros.

Enfin, sur le plan politique, je tiens à dire que je suis d'accord avec vous en ce qui concerne les aides : nous ne devons avoir aucun complexe en la matière à l'égard des Américains, d'autant que les discussions à l'OMC sont en alerte rouge. Nous sommes très vigilants quant à la précipitation avec laquelle certains voudraient conclure un mauvais accord à l'OMC. Je le répète, nous préférons

l'absence d'accord à un mauvais accord, dont non seulement les pays européens, mais également les pays les plus pauvres seraient les premières victimes en perdant leurs préférences tarifaires, notamment sur le marché européen. Les Américains donnent en effet des leçons de libéralisme au monde entier alors qu'ils viennent d'adopter un nouveau *Farm Bill*, qui accroît le soutien direct à leurs agriculteurs de 10 milliards de dollars, au travers d'ingénieux systèmes de restitution interne.

M. Marc Le Fur, suppléant M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial de la commission des finances. *Tout à fait !*

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Je l'ai dit l'autre jour à Bruxelles : alors que nous ne pourrions plus soutenir nos exportations sous forme de restitution à l'externe – je souhaite toutefois la conservation de cet instrument même s'il ne doit être utilisé que rarement –, les Américains, eux, prévoient des programmes massifs de restitution interne visant à soutenir la nutrition ou l'alimentation. Est-il besoin de rappeler qu'ils bénéficient de surcroît d'un grand marché intérieur ? Ce mécanisme est assez ingénieux puisqu'il consiste à acheter au prix fort aux producteurs nationaux, sur des crédits publics. Ils ont instauré parallèlement un autre dispositif, auquel nous devrions nous intéresser, de soutien fiscal massif aux biocarburants, qui a pour objet de servir de filet de sécurité : en cas de baisse des prix des biocarburants, aujourd'hui élevés, ils feront basculer leur soutien de l'agriculture vers les biocarburants. Ce dispositif est prêt mais personne n'en parle à l'OMC ! C'est la raison pour laquelle le chef de l'État a eu raison, à Rome, de proposer, en termes de gouvernance mondiale, l'instauration d'une instance de discussion avec les Américains sur ces grands enjeux que sont l'alimentation, l'agriculture et le partage des terres entre alimentation et énergie. Aujourd'hui, il n'existe aucune instance où évoquer ces enjeux majeurs – ils ne sauraient être abordés à l'OMC, sinon dans une logique strictement libre-échangiste. Nous soutenons l'idée d'un forum de haut niveau réunissant l'OMC, la FAO qui, théoriquement, a été instituée pour traiter ces questions, la Banque mondiale, qui vient de répéter qu'il fallait mettre l'agriculture en tête de l'agenda, le FMI – j'ai évoqué cette question avec Dominique Strauss-Kahn – et les grands bailleurs de fonds. Le Brésil, les États-Unis et l'Europe doivent trouver un accord sur les parts respectives qu'il convient de consacrer, dans l'agriculture, aux biocarburants et à l'alimentation. Du reste, dès le 3 juillet, la Présidence française du Conseil de l'Union européenne organisera, au Parlement européen à Bruxelles, une conférence internationale sur le thème "Qui va nourrir le monde ?". Cette conférence fait partie d'un cycle de trois conférences à l'initiative du ministère français de l'agriculture et de la pêche. Vous y êtes cordialement invités. Il s'agit pour moi de montrer que la PAC que nous souhaitons préserver et rénover n'est pas recroquevillée sur elle-même.

M. Michel Raison. Je serai bref puisque les principales questions ont déjà été posées et les principales réponses apportées.

Je tiens à féliciter M. le ministre de son effort de réorganisation de la politique d'aide aux bâtiments d'élevage. En effet, s'il faut faire des choix, la première des priorités c'est l'installation et non les bâtiments. Si je n'ai jamais été un fervent défenseur de la politique d'aide aux bâtiments, c'est que l'agriculteur doit, une fois qu'il s'est installé, avoir la capacité financière de construire les bâtiments d'élevage dont il a besoin. Il n'est donc pas indispensable de subventionner leur construction. En revanche, en agriculture, la période

cruciale, quelle que soit la conjoncture, reste l'installation, qui exige un volume important de capitaux à rotation très lente. C'est pourquoi le jeune agriculteur a toujours beaucoup de mal à s'installer. L'installation est donc bien la priorité sur laquelle il convient de mettre le paquet !

Vos propositions relatives au bilan de santé de la PAC sont très importantes. Il ne faut pas lâcher sur la mise en place d'un système d'aides visant à pallier les conséquences des aléas climatiques, sanitaires ou économiques. L'agriculture a besoin d'un réel filet protecteur.

Je serai en revanche en désaccord avec ce que vous avez dit sur la forêt et, plus généralement, avec l'analyse que fait le ministère de l'agriculture des chiffres de l'augmentation de la consommation de bois rapportée à celle de la surface boisée. Il s'agit de moyennes qui doivent être affinées selon les régions : dans certaines, les surfaces boisées en augmentation sont peu exploitables, voire pas du tout. Prenons garde également à ne pas concentrer notre réflexion uniquement sur l'ONF et sur la forêt communale et domaniale, qui est bien gérée dans l'ensemble, alors que la forêt privée nous pose de gros problèmes, qui varient, là encore, selon les régions. Dans certaines d'entre elles, où 50 % de la surface boisée est privée, celle-ci est mal mobilisée, surtout en cas de parcelles multiples. Or, dans un monde en forte expansion, le bois est touché par la crise au même titre que toutes les autres matières premières, peut-être un peu moins pour l'instant, mais cela ira en s'aggravant. Nous devons donc être vigilants car cette question n'est pas aussi simple qu'on semble le penser au ministère de l'agriculture.

M. Louis Giscard d'Estaing. M. Michel Raison vient d'y faire référence, un certain nombre de programmes ont été développés, notamment pour faire suite aux CTE – les contrats territoriaux d'exploitation : mise en place de la PHAE, articulation avec l'ICHN, dispositifs d'aide en faveur de l'agriculture d'élevage en moyenne montagne. Pouvez-vous préciser, monsieur le ministre, comment ces différents dispositifs ont été utilisés ? Vous avez indiqué, tout à l'heure, qu'alors que certaines régions ont été « surconsommatrices », d'autres, au contraire, ne les ont pas du tout mobilisés.

Vous connaissez les difficultés auxquelles est confrontée la filière ovine et je sais que vous y êtes extrêmement attentif. Pouvez-vous faire le point de la situation ?

Selon le RAP, le contrat d'objectifs et de moyens de la filière cheval a été globalement bien exécuté. En est-il de même du contrat d'objectifs et de moyens des haras nationaux ? Sa réalisation est-elle conforme à ce que le ministère s'était fixé ?

Ma dernière question concerne la chasse pour laquelle la responsabilité du ministère de l'agriculture n'est plus, depuis les derniers textes, directement impliquée. Ce sont désormais les fédérations de chasseurs qui instruisent les plans de chasse et gèrent les dégâts du gibier. Vous avez fait référence à la RGPP et à l'évolution des attributions de vos services, notamment déconcentrés. Les missions sur la chasse exécutées par les services des DDA ont-elles encore une pertinence compte tenu des dispositifs qui ont été votés, notamment, du volet chasse de la loi sur le développement des territoires ruraux ?

M. Michel Bouvard. Ma première question porte sur le programme forêt. Dans son rapport, Nicolas Forissier se félicite de la densité de la documentation du RAP mais regrette qu'elle ne permette pas pour autant de suivre clairement l'emploi des crédits. Je déplore, pour ma part, la perte de lisibilité de la politique de restauration des

terrains en montagne – RTM – rattachée à l'ONF. Il n'y est fait référence dans le RAP que dans la présentation du programme forêt, page 146, puis dans les rendus de l'action n° 04 pour les dépenses de fonctionnement, page 159, et les dépenses d'investissement, page 160.

Du fait de la fongibilité de ces crédits, le Parlement n'est pas en mesure de vérifier l'évolution des moyens consentis au service RTM ni leur adéquation avec l'engagement pris avec celui-ci. Or M. le ministre connaît l'importance de ce service pour la gestion des problèmes d'érosion des sols et des régimes torrentiels des cours d'eau de montagne. Les connaissances qu'il détient le rendent irremplaçable.

Au moment où l'on s'interroge sur la pertinence des niches fiscales, je déplore que l'on n'ait aucune information sur la taxation au taux réduit de 6 % libératoire de l'impôt sur le revenu ou de 8 % libératoire de l'impôt sur les sociétés pour les plus-values réalisées à l'occasion d'apports à un groupement forestier – mesure en place depuis 1992 – et sur l'amortissement exceptionnel de 50 % du montant des sommes versées pour la souscription de parts de sociétés d'épargne forestière, institué par la loi d'orientation sur la forêt de 2001. Nous avons besoin de ces éléments, non seulement pour nous assurer de l'efficacité et de la pertinence de ces mesures, mais aussi pour pouvoir participer utilement aux travaux qui vont être engagés sur les niches fiscales.

Ma deuxième série de questions concerne le CNASEA, dont les responsables ont été auditionnés, il y a quelques jours, par la mission d'information sur la loi organique sur les lois de finances. La cotutelle exercée sur ce centre est-elle efficace ? Le ministère de l'agriculture joue-t-il toujours un rôle de leader ? Le CNASEA est-il capable de rembourser les emprunts qu'il a contractés, notamment pour ses programmes immobiliers ? Comment adapte-t-il ses besoins de trésorerie par rapport à la gestion des différentes aides qui passent par lui ?

M. Jean-Marie Morisset. Je partage le point de vue de Marc Le Fur sur les crédits relais et les crédits d'attente. Le système pénalise actuellement ceux qui veulent investir ou s'installer. Comme il faut attendre plusieurs mois après que la CDOA – la commission départementale d'orientation de l'agriculture – a donné son accord, il est indispensable de garder le système des crédits relais.

Deuxièmement, la profession demande l'élargissement de l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, qui rapporte actuellement 249 millions d'euros. Qu'en pensez-vous ?

Vous avez, dernièrement, donné des assurances aux éleveurs de la filière ovine. Mais, ce qu'ils attendent, c'est un soutien exceptionnel car la filière est fragilisée.

Mme Pascale Got. Les crédits prévus pour le plan chablis ne sont normalement disponibles que jusqu'en 2009. Or il est probable que le regroupement des petites parcelles en cours prenne plus de temps. Une prolongation de ce financement au-delà de 2009 est-elle envisageable ? Si tel n'était pas le cas, est-il possible de bénéficier d'aides européennes ?

Dans le domaine de la viticulture, un gros effort doit être réalisé en matière de commercialisation car les nouveaux pays producteurs de vin investissent fortement ce champ, notamment en faisant de la publicité sur Internet. Or, en France, alors que la loi Evin interdit toute publicité pour le vin, le flou juridique règne à propos Internet. Quelle est votre position ? Que comptez-vous proposer pour clarifier la situation des producteurs de vin français par rapport à leurs

concurrents des autres pays ? Tout en respectant le cadre de la loi Evin, il conviendrait de permettre la commercialisation du vin sur Internet ainsi que sa publicité, la notion de publicité étant elle-même à clarifier.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Après Michel Bouvard, je veux, à mon tour, saluer la qualité et l'intérêt du rapport annuel de performances. Si, comme l'a souligné le rapporteur spécial dans son rapport, ce document est encore à améliorer, certains indicateurs étant insuffisamment renseignés, les informations qu'il fournit enrichissent réellement le débat.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Je vous remercie, monsieur le président. Je suis d'autant plus sensible à votre observation que les hauts fonctionnaires qui m'accompagnent puiseront dans celle-ci comme dans les remarques constructives de M. Bouvard un encouragement à poursuivre leurs efforts. Mon ministère veut dire la vérité et fournir des informations qui soient utiles non seulement sur le plan comptable, mais également sur le plan politique afin d'illustrer et de soutenir les évolutions que nous impulsions. Je continuerai avec mes services à accorder beaucoup d'attention à l'élaboration du bilan de l'État. Certaines normes comptables ne sont pas encore complètement appropriées par l'ensemble des ministères. Je poursuivrai mon effort d'explication.

Michel Raison a évoqué les bâtiments d'élevage. Je ne suis pas sûr que Louis Giscard d'Estaing soit d'accord avec lui pour supprimer les crédits qui leur sont affectés.

M. Louis Giscard d'Estaing. Des mises aux normes s'imposent.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Nous estimons avoir régularisé et régulé le plus intelligemment possible.

Je ne reviens pas sur les aléas. Pour l'instant, je vis à l'heure européenne et j'essaie d'obtenir la boîte à outils la plus souple et la plus efficace possible. Une fois celle-ci obtenue, je viendrai vous présenter mes propositions. S'ensuivra alors un temps national de discussions entre le Parlement et le Gouvernement ainsi qu'avec les organisations professionnelles et syndicales.

Ce sera la première fois dans l'histoire de notre pays qu'on utilisera l'article 68 – ex 69 – pour écriquer, créer des systèmes d'aléas, redistribuer entre les cultures, les filières et les territoires, bref pour rendre la PAC plus préventive, plus équitable et plus durable.

J'ai beaucoup travaillé, dans le cadre des assises de la forêt, avec l'ensemble des partenaires : communes, propriétaires privés, ONF. Une discussion interministérielle est menée actuellement pour obtenir les outils permettant de remettre en production les 12 millions de mètres cubes nécessaires. Je voudrais faire changer de dimension la politique forestière mais ne suis pas sûr, compte tenu des contraintes budgétaires, d'obtenir tous les moyens dont j'aurais besoin – fonds biomasse, DEFIT-travaux – pour encourager les propriétaires privés, dont les terrains sont très morcelés, à les remettre en production.

Pour la période 2000-2009, le plan chablis représente 70 % des crédits forestiers engagés dans le cadre du plan de développement national, soit 680 millions d'euros. Bien qu'il soit terminé depuis 2006, il a été prolongé jusqu'en 2009, conformément aux engagements pris par plusieurs gouvernements successifs. Inclus dans le nouveau programme de développement rural hexagonal, il s'élève

à 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 38 millions d'euros en crédits de paiement, avec un cofinancement communautaire de 55 %.

Je m'engage auprès de Louis Giscard d'Estaing à lui transmettre la répartition de la PHAE par région, afin qu'il sache où elle est utilisée et où elle ne l'est pas.

Je réaffirme à Jean-Marie Morisset et à Louis Giscard d'Estaing mon engagement en faveur de la filière ovine. Cela fait des années que celle-ci est maltraitée dans la PAC. J'ai proposé des plans d'urgence – 15 millions l'année dernière, 17 millions cette année – pour permettre aux éleveurs de tenir le coup en attendant le soutien structurel que je prévois de leur apporter, grâce – je ne vous le cache pas – à une redistribution opérée sur les céréalières. Je veux doter les exploitations ovines et caprines de moyens leur permettant de résister et de durer. Comme les mesures de redistribution et de redéploiement ne seront applicables qu'en 2010 – prises en 2008 dans le cadre du bilan de santé, elles seront progressivement opérationnelles, juridiquement et techniquement, dans le courant de l'année 2009 – je réfléchis à la manière d'apporter un soutien par anticipation, car beaucoup d'éleveurs ne tiendront pas jusqu'en 2010.

Le contrat d'objectifs de la filière cheval, qui s'est terminé en 2008, a été globalement respecté, notamment par les haras nationaux. J'indique à Louis Giscard d'Estaing qu'il faut s'attendre, dans le cadre de la RGPP, à des évolutions fortes dans ce secteur, avec un recentrage des missions et une réduction des personnels. Nous essayons de procéder de façon progressive et intelligente.

Les missions concernant la chasse gérées par les DDA actuelles – gestion de crédits, indemnités, jachère, question des prédateurs – seront gérées, au titre des missions agricoles, par les nouvelles directions départementales des territoires. Il est donc pertinent de leur laisser une certaine compétence en la matière. Louis Giscard d'Estaing essaie de nous trouver des idées pour réussir la RGPP mais qu'il ne s'inquiète pas, beaucoup de gens en ont au budget et aux finances.

Je vais faire une recherche sur le service RTM, dont je connais l'importance.

M. Michel Bouvard. Il est de notoriété que les informations supplémentaires fournies par le RAP entraînent une perte de lisibilité. L'exemple du RTM est important pour les vingt départements concernés.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Le RTM ne concerne pas que l'ONF.

M. Michel Bouvard. C'est un service spécial rattaché à l'ONF.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Le contrat d'objectifs ONF pour 2007-2011 prévoit, dans le cadre des missions d'intérêt général, la poursuite de la mission du service RTM pour le compte de l'État.

M. Michel Bouvard. Nous avons besoin de savoir si le RTM dispose bien des moyens dont il a besoin.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence du positionnement.

M. Michel Bouvard. On peut également s'interroger sur l'absence de contribution du MEEDDAT au fonctionnement du RTM alors que ce dernier joue un rôle majeur en matière de prévention des risques.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Je vous encourage à faire part de cette interrogation à M. Borloo quand il viendra devant votre commission.

M. Michel Bouvard. Nous ne manquons pas de rappeler cette anomalie à tous les ministres de l'écologie depuis l'institution du RMT.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Ce n'est pas le seul sujet dont j'hérite. Je m'occupe actuellement de l'indemnisation des pêcheurs professionnels en eau douce. Ils ne dépendent pas de moi mais viennent me trouver en ma qualité de ministre de la pêche. Le MEEDDAT a ordonné des fermetures et personne ne veut financer la perte de travail en résultant pour ces pêcheurs.

Je vais demander au ministère des finances une évaluation des taxes et de leur utilité.

M. Michel Bouvard. Cette évaluation est également importante pour le pilotage de votre politique.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Exactement. Au moment où je demande, pour la forêt, des avantages fiscaux supplémentaires afin de favoriser la mise en production, il est important de savoir ce que donnent les mesures déjà prises, les 6 et 8 % notamment.

La cotutelle exercée par mon ministère, le MEEDDAT et le ministère chargé de l'emploi sur le CNASEA se passe de bonne manière. C'est l'un de mes services, la DGFA – la direction générale des finances et de l'administration – qui exerce le rôle de commissaire du Gouvernement. J'indique au passage que les dépenses gérées par le CNASEA vont être fortement accrues après sa fusion avec l'AUP – l'Agence unique de paiement – chargée de la gestion des crédits du premier pilier de la PAC, ce qui en fera l'agence de paiement des services de l'État.

Le CNASEA joue actuellement un rôle très important et il est très efficace. Il m'a obtenu rapidement l'aide individuelle aux revenus que j'ai mise en place pour les pêcheurs, qui représente pourtant 40 millions d'euros d'ici à la fin de l'année. Cette aide, qui sera versée progressivement aux pêcheurs, a pour but de compenser le manque de revenu dû à la hausse du pétrole quand ils travaillent.

M. Michel Bouvard. Restent des interrogations sur la gestion de la trésorerie du CNASEA, notamment sur les consolidations en fin d'année.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Vous sous-entendez un effet de pompage du ministère des finances !

Je répondrai, pour terminer, à la question importante et compliquée, bien que n'ayant aucun écho budgétaire, de l'évolution de la loi Evin. Il faudra faire preuve d'intelligence afin d'éviter les polémiques. La demande des professionnels de la viticulture de pouvoir utiliser Internet, dans l'esprit de la loi Evin, c'est-à-dire en prônant une consommation raisonnée et responsable, me paraît tout à fait justifiée étant donné qu'ils se trouvent actuellement en situation de concurrence déloyale par rapport aux producteurs de vin des autres pays. Un groupe de travail, copiloté par mon ministère et celui de la santé, réunira des parlementaires et des représentants de la profession pour examiner cette question. Il aboutira probablement, comme je le souhaite, à une proposition de modification législative.

M. Serge Poignant, président de la commission des affaires économiques. Je me félicite, avec le président de la commission des finances, de ce nouvel exercice qui, bien que mobilisant les parlementaires dans une période déjà bien

remplie, permet de suivre l'application des lois, donne lieu à des rapports de plus en plus nourris et fournit l'occasion de féliciter et d'encourager les collaborateurs des ministres.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Le Parlement joue pleinement son rôle en exerçant un contrôle rigoureux et exigeant de l'application des lois. J'apprécie également cette confrontation directe. Je suis accompagné par mon directeur de cabinet, mes conseillers et des représentants de la direction des services financiers. Je trouve très important, pour la motivation des fonctionnaires – comme celle du ministre – qu'ils se rendent compte de l'intérêt que porte le Parlement à leur travail.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. C'est tout l'intérêt de cette formule, qui permet un échange plus direct que dans l'hémicycle. Nous souhaitons que ces réunions, lors de l'examen des projets de loi de règlement, soient de plus en plus intenses, intéressantes et utiles.

M. le ministre de l'agriculture et de la pêche. Je reviendrai volontiers devant vous pour parler de la pêche.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Nous vous remercions, monsieur le ministre.

(La séance est levée à 12 heures 50.)

**Commission des finances,
de l'économie générale et du plan**

**Commission des lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale
de la République**

Mercredi 18 juin 2008

(En application de l'article 117 du règlement)

Sport, jeunesse et vie associative

PRÉSIDENCE DE M. DIDIER MIGAUD

(La réunion de la commission élargie commence à seize heures quinze)

M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Monsieur le secrétaire d'État au sport, à la jeunesse et à la vie associative, je suis heureux de vous accueillir pour cette commission élargie consacrée à la mission « Sport, jeunesse et vie associative » du projet de loi de règlement de 2007.

Peu formaliste, la commission élargie est destinée à favoriser un dialogue le plus direct possible entre les ministres et les députés par un échange de questions et de réponses.

Nous nous sommes donné comme priorité de consacrer davantage de temps à l'exécution du budget. La conférence des présidents a décidé d'un certain nombre de commissions élargies, retenant plusieurs thèmes, dont celui de cette mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Il s'agit pour nous d'apprécier les conditions de la gestion 2007 et de voir si la performance, à laquelle vous êtes sensible, a été conforme aux engagements pris devant le Parlement.

Le rapporteur spécial de la commission des finances, M. Henri Nayrou, a préparé une note de présentation qui résume ses principales appréciations sur la gestion 2007 et sur les documents budgétaires que vous présentez. La

discussion pourra s'engager directement après son intervention liminaire. Je donnerai ensuite la parole aux députés qui le souhaitent.

M. Henri Nayrou, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Monsieur le président, vous venez de tracer les contours de cette réunion liée au rapport annuel de performances (RAP). Je souhaite resituer dans son contexte cet exercice initié par la loi organique relative aux lois de finance que vous avez mise en place. En effet, la LOLF donne la possibilité d'établir un lien entre les autorisations du Parlement et l'évaluation de ces autorisations. Elle permet de faire en sorte que l'étude du projet de loi de finances de l'année n+1 ne commence qu'après l'évaluation de l'exercice de l'année n-1. Ce rapport annuel de performances est ainsi intimement lié au projet annuel de performances, donc au projet de loi de finances pour 2009.

Le secrétariat aux sports, à la jeunesse et à la vie associative est un peu comme une équipe de football. Il se situe soit à la fin d'un cycle, soit au début d'un autre. Son avenir est incertain, et ses missions sont floues.

Comme vous disposez du rapport, je passerai directement à mes questions.

L'évaluation de la performance du programme « Sport » s'est améliorée. Les indicateurs, désormais stabilisés, sont quasiment tous renseignés. Nombre d'entre eux manquent néanmoins de fiabilité, en raison de problèmes de méthodologie. Les résultats sont fondés sur des enquêtes à faible taux de réponse et sur des délimitations de zones géographiques incertaines. Monsieur le secrétaire d'État, comment comptez-vous faire évoluer ce dispositif ? En quoi éclaire-t-il votre politique globale ?

À la suite de nombreux ajustements effectués l'année dernière et cette année, le dispositif de performance évalue l'impact du programme « Jeunesse et vie associative » à seulement 58 % des crédits. Comment comptez-vous améliorer la situation et tenir réellement compte de la dimension interministérielle de ces sujets ?

La priorité du projet de loi de finances pour 2007 – comme de celui pour 2008 – était de promouvoir le sport pour le plus grand nombre, en renforçant sa dimension éducative, plus particulièrement en ce qui concerne l'insertion et la cohésion sociale. Le RAP 2007 renseigne peu et mal sur les résultats de cette politique. Il ne comporte aucune information sur l'accompagnement éducatif et périscolaire. L'évaluation des résultats dans les zones urbaines sensibles est sujette à caution. Les résultats sont-ils à la hauteur des moyens engagés ? Pourriez-vous évaluer la gestion de ces crédits ?

En projet de loi de finances initiales, l'impact financier du droit à l'image collectif (DIC) des sportifs professionnels atteignait 15 millions d'euros. En loi de règlement, il représentait 17,3 millions. Or l'ACOSS, prévoit 26 millions de recettes. Votre secrétariat d'État est donc débiteur de 9 millions d'euros. Qui plus est, 32 millions sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008. Pourriez-vous m'éclairer ? Est-il vertueux qu'une telle mesure ait un impact direct sur le secrétariat d'État aux sports ?

Nous nous interrogeons quant aux équipements prévus dans le cadre du Programme national de développement du sport pour « Paris 2012 » : piscine d'Aubervilliers, vélodrome de Saint-Quentin-en-Yvelines, centre de tir de Versailles-Satory, base nautique pour l'aviron et canoë-kayak à Vaires-sur-Marne. Les objectifs ont-ils été atteints ?

Comme lors de chaque réunion du Centre national de développement du sport, je demande que vous clarifiez la vocation des crédits d'État et celle des crédits du Centre national de développement du sport. On constate que les premiers vont de plus en plus vers le sport de haut niveau, alors que les seconds financent les opérations de sport pour tous. Où en est la réforme du CNDS ? Comment évolueront ses crédits, avec l'ouverture des jeux à la concurrence ? Quelle compensation est prévue pour le mouvement sportif ?

Pouvez-vous nous préciser les conséquences de la révision générale des politiques publiques, ou RGPP, sur la mission « Sport, Jeunesse et vie associative » ? Dans ce nouveau cadre, comment l'État assurera-t-il ses missions ? Quelle est, selon vous, la vocation d'une administration d'État du sport et de la jeunesse ? Surtout, quelle est votre vision de l'avenir de votre administration dans les territoires ? Car des problèmes se posent effectivement sur le terrain.

Il semblerait que l'on s'oriente vers une forte baisse des subventions versées aux fédérations sportives dans le cadre des conventions d'objectifs destinées à financer la préparation pour les jeux Olympiques de Pékin.

Question subsidiaire enfin, destinée à rassurer le mouvement sportif et ceux qui le servent : où en êtes-vous de votre déménagement de l'avenue de France ? Est-ce un indice supplémentaire de la fongibilité du sport dans la santé ?

M. Bernard Laporte, *secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative*. L'exercice auquel nous nous livrons cet après-midi est tout nouveau pour moi. Je crois savoir qu'il l'est aussi pour vous, du moins dans sa forme actuelle : le Parlement autorise la dépense publique, il est normal qu'il améliore régulièrement les instruments qui lui permettent d'en contrôler l'exécution.

Comme vous le savez, les moyens du secrétariat d'État, pour le champ dont je suis chargé, sont regroupés au sein d'une unique mission, la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Son montant, 785 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007, en fait l'une des plus petites du budget de l'État.

Elle comprend deux programmes opérationnels : le programme « Sport » et le programme « Jeunesse et vie associative », ainsi qu'un programme « Conduite et pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative » qui porte notamment l'ensemble des crédits de personnels.

En 2007, sur ces 785 millions d'euros en crédits de paiement, 449 millions d'euros, soit plus de la moitié, sont allés au programme support ; 210 millions, soit 27 %, au sport ; et 136 millions, soit 17 %, à la jeunesse et à la vie associative.

Cette répartition est sensiblement modifiée si l'on ajoute les 244 millions d'euros de crédits du CNDS. La part consacrée au sport devient alors prédominante avec 454 millions d'euros, et passe à près de 45 % des crédits globaux.

Votre première question portait sur la performance du programme « Sport ». Les treize indicateurs de ce programme sont tous renseignés dans le budget exécuté ou RAP 2007. Les deux seuls indicateurs non renseignés en 2006 l'ont été dès la présentation du projet de loi de finances pour 2007. Il s'agit de la répartition des équipements sportifs sur le territoire ainsi que du taux global de licences dans les zones urbaines sensibles et de sa comparaison avec le taux national.

La méthodologie employée pour fournir des indicateurs fiables a conduit le ministère à mobiliser fortement les fédérations et ses services déconcentrés pour la remontée des éléments statistiques. Ces derniers ont fait systématiquement l'objet d'une évaluation critique par la mission statistique ministérielle et par les bureaux référents de l'administration centrale. À titre d'exemple, pour garantir la fiabilité des données, les services déconcentrés ont lourdement impliqué leur personnel technique dans le décompte du nombre de licences sportives dans les quartiers sensibles. La mesure de la pratique sportive en banlieue, encadrée ou non, est une préoccupation majeure de ma politique sportive. C'est pourquoi j'envisage de conforter cet outil de mesures en explorant plusieurs pistes pour en améliorer le rendu : soit un géocodage national, par l'INSEE, des fichiers des licences sportives, permettant d'identifier les territoires spécifiques et d'alimenter l'observation sociale de l'institut ; soit, toujours en lien avec l'INSEE, une enquête lourde sur la pratique sportive, tous les trois ans, avec un échantillon très important intégrant les zones urbaines sensibles.

Au final, ces évaluations, qui ont été transmises au titre du RAP 2007, me semblent non seulement de bonne qualité niveau, mais aussi en progrès par rapport à l'année précédente. Ce constat semble partagé par le comité interministériel d'audit des programmes, qui affirmait dans son rapport de juin 2007 que l'analyse de performance du programme « Sport » est riche d'enseignement, précisément grâce à la qualité des efforts réalisés par les services pour la mettre en œuvre et pour l'évaluer.

Le ministère poursuivra son effort en vue de l'évolution générale du dispositif de performance, par la mise en place effective de contrats de performance avec les principaux opérateurs du programme « Sport » : CNDS, INSEP, mais aussi École nationale de ski et d'alpinisme et École nationale d'équitation, à partir de 2009, ainsi que, en 2010, l'École nationale de voile et de sports nautiques. Les CREPS ne seront pas oubliés : les premiers contrats de performance seront négociés et bouclés au cours de l'année 2010. Pour accompagner cet effort de contractualisation avec les principaux opérateurs, la direction des sports se verra très prochainement confier la tutelle de tous ces établissements, ce qui facilitera le pilotage par la performance, et la rationalisation des moyens engagés par le secrétariat d'État pour la période 2009-2011.

L'évaluation des crédits du programme « Jeunesse et vie associative » est délicate dans la mesure où ils ne font souvent que participer à la mise en œuvre d'actions pour lesquelles des cofinancements de l'État et des collectivités territoriales sont indispensables. En outre, les actions afférentes à la jeunesse et à la vie associative sont malaisées à évaluer, compte tenu de la difficulté de mesurer la qualité du service rendu lors de périodes courtes. Enfin, la mesure de la performance introduite par la LOLF nécessite une appropriation des gestionnaires qui ne peut être que très progressive. L'utilisation de l'outil Subnet devrait toutefois, dès 2009, faciliter le suivi des crédits destinés aux associations.

S'agissant de la dimension interministérielle de « Jeunesse et vie associative », seul un document de politique transversale, qui reste à imaginer, serait à même de rendre compte des crédits issus des différents départements ministériels et réellement utilisés en direction de la jeunesse, qu'ils soient destinés à financer l'accès aux loisirs éducatifs ou l'éducation formelle, la santé, le logement, la formation professionnelle,...

Votre troisième question concernait le sport pour le plus grand nombre. Le fameux accompagnement éducatif a été mis en place dans 1 100 collèges depuis septembre 2007 et il le sera dans 7 000 autres dès la rentrée 2008. Son bilan est encore très partiel. Les premiers éléments présentés par le CNDS font apparaître que, au 18 avril dernier, plus de 1 000 modules de sport en collège avaient été financés, la mise en œuvre variant selon les départements. Outre que le dispositif a été lancé tardivement, alors que la rentrée scolaire était déjà organisée, trois types de difficultés sont apparues : manque de disponibilité des équipements sportifs ; contraintes liées aux transports scolaires, tous les équipements sportifs ne se trouvant pas dans l'enceinte des écoles ; choix de certains établissements de privilégier l'aide aux devoirs plutôt que la pratique sportive.

En ce qui concerne la politique conduite dans les zones urbaines sensibles, on constate, en 2007, une faible corrélation entre les moyens financiers mobilisés et le développement de la pratique sportive licenciée. La pratique sportive dans ces quartiers ne s'accompagne pas toujours d'une prise de licence, surtout au moment du démarrage d'une activité. L'impact de cette politique sur la pratique sportive licenciée doit donc être apprécié à moyen terme.

Pour résorber l'écart entre le taux de licence dans ces quartiers et le taux national, des actions de soutien à la pratique sportive ont été engagées depuis 2006, sous la forme d'aide aux emplois qualifiés et d'aide aux projets. 300 emplois qualifiés d'animateurs sportifs en club et 30 emplois de coordinateurs nationaux ouverts à des diplômés en sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) ont été créés pour deux ans, financés par l'État à hauteur de 8,2 millions d'euros par an, dans le cadre des emplois aidés – dont 3,9 millions financés par le CNDS. L'évaluation a montré que 77 % de ces emplois avaient apporté une plus-value aux quartiers ; 7 % doivent être pérennisés, sur la base des bons résultats constatés. Par ailleurs, 2 910 associations ont bénéficié en 2007 des crédits du ministère de la jeunesse et de la vie associative, CNDS inclus, pour leur action dans les quartiers. 682 d'entre elles ont été repérées pour la pertinence de leur intervention. Une action a été inscrite dans la durée, par une convention pluriannuelle 2006-2008. Enfin, le CNDS a accepté, à la demande du ministère, de consacrer 30 % de ses ressources 2008 aux jeunes d'âge scolaire et aux quartiers en difficulté. Dans ce cadre, des projets de réalisation d'équipements sportifs dans des quartiers en difficulté seront examinés avec bienveillance, à condition bien sûr qu'ils soient de qualité, et bénéficieront d'un taux de financement très supérieur à la moyenne (15 %, au lieu des 10 % de taux moyen). Un bilan annuel pourra être dressé fin octobre, à l'issue du conseil d'administration du CNDS.

Le programme « Jeunesse et vie associative » participe, au titre de l'objectif numéro 3, qui vise à soutenir les collectivités territoriales dans la réalisation de leurs projets éducatifs locaux, à la cohésion sociale et à la mise en place d'activités périscolaires animées avec les collectivités territoriales et les associations. Une petite part de ces crédits a permis de soutenir des activités culturelles et artistiques menées par les associations dans le cadre de l'accompagnement éducatif. Toutefois, ce dispositif n'a été opérationnel qu'à partir d'octobre/novembre 2007 et a plus particulièrement concerné l'aide aux devoirs, qui relève de l'éducation nationale.

Ce programme participe également à l'insertion sociale et professionnelle et finance en partie les PAS – parcours animation-sport, lancés en juin 2006 pour offrir à des jeunes

issus des zones urbaines sensibles la chance d'acquérir une formation qualifiante pour accéder à des emplois d'animateur ou d'éducateur.

Votre quatrième question portait sur le droit à l'image collective, le fameux DIC. C'est un sujet d'actualité, puisque le Premier ministre a confié à Éric Besson une mission relative à la compétitivité des clubs français au niveau européen. Or, le DIC est précisément un outil destiné à rendre nos clubs compétitifs. On a dit tout et son contraire à son propos, mais le fait est qu'il moralise efficacement des situations. Pour avoir œuvré dans le sport professionnel, je sais ce qui se passait lorsque l'on ne pouvait pas payer certains joueurs ; il fallait trouver des artifices, on les faisait payer par des entreprises ; on pouvait parler alors de DIC maquillés.

Ce dispositif nous aide à exister et nous permet de conserver certains joueurs. Si le DIC n'existait pas, Jean-Michel Aulas ne pourrait pas garder Benzema à Lyon ni le président du Stade français Hernandez, meilleur demi d'ouverture du monde.

Je le disais hier, à Zürich, à M. Blatter, président de la FIFA, je suis navré que les clubs professionnels n'aient pas tous les mêmes contraintes : la loi Évin n'existe ni en Angleterre, ni en Italie, ni en Espagne. Il ne faut pas s'étonner que les budgets de leurs clubs soient florissants, quand il est difficile de boucler ceux des clubs français.

Supprimer le DIC – nous avons eu une discussion avec Éric Wœrth à ce propos – nous ferait perdre les 20 % de joueurs qui nous permettent de conserver un niveau acceptable. Sans le DIC, nous deviendrions « la Belgique du football », comme l'a dit Pape Diouf, sans que cela ne signifie pour moi quoi que ce soit à l'encontre des Belges...

Les exonérations sociales augmentent de façon régulière : de 13,3 millions d'euros en 2005, de 21,2 millions en 2006, de 26 millions en 2007, ces exonérations ayant été budgétées en 2008 à hauteur de 32 millions.

Compte tenu des dotations antérieures, fin 2006 la dette s'élevait à 32 millions d'euros. Elle a été apurée à la suite d'une convention financière signée le 1^{er} octobre 2007 entre le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, l'ACOSS et les différentes caisses nationales d'assurance.

Au titre de 2007, mon secrétariat d'État a réglé 17,3 millions d'euros auprès de l'ACOSS : 15 millions initialement inscrits au programme « Conduite et pilotage », et 2,3 millions d'euros, qui ont pu être redéployés en gestion. La dette est donc de 9 millions d'euros.

Après l'échec de la candidature de Paris à l'organisation des jeux Olympiques de 2012, le Gouvernement annonça en juillet 2005 que certains équipements structurants figurant dans le dossier de candidature – complexe aquatique, stand de tir, base nautique et vélodrome couvert prévus dans le contrat de Plan État Région Île-de-France 2007-2013 – bénéficieraient du soutien financier de l'État *via* le CNDS. Par délibération du 17 décembre 2007, le conseil d'administration du CNDS a confirmé son soutien pour un montant global de 34 millions d'euros.

C'est ainsi que le complexe aquatique d'Aubervilliers, composé de quatre bassins permanents et de deux bassins temporaires, a vocation à accueillir des championnats du monde et des jeux Olympiques. Il abritera aussi l'Institut régional de formation et, dans un immeuble tertiaire adjacent, le siège de la Fédération française de natation. Son coût de construction est évalué à 67 millions d'euros hors

taxes. Le CNDS y contribuera pour 14,9 millions d'euros. Un protocole d'accord a été signé en avril 2007, formalisant l'engagement des cofinanceurs : l'État, le conseil régional, le conseil général, la ville de Paris et la fédération française de natation. La communauté d'agglomération Plaine-commune est le maître d'ouvrage de l'opération.

Le vélodrome de Saint-Quentin-en-Yvelines sera composé outre du vélodrome lui-même, d'une piste en bois de 250 mètres, de deux restaurants panoramiques, d'une salle de musculation pour la Fédération française de cyclisme, d'une salle polyvalente, du siège de la Fédération, et d'une salle de fitness et de musculation ouverte au public. L'État, la région et le département des Yvelines, la Fédération française de cyclisme et la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines sont les partenaires de ce projet, qui sera réalisé en partenariat public-privé. La communauté d'agglomération en est, là encore, le maître d'ouvrage. L'opération est estimée à 35 millions d'euros hors taxes, qui sont financés à 30 % par l'État et, pour le reste, par la région, le département et la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Le stand de tir de Versailles devait regrouper le siège fédéral de la Fédération française de tir et le Centre national de tir. Malheureusement, face aux oppositions locales et au refus de la ville de Versailles d'adhérer au projet, le ministère en charge des sports et la Fédération française de tir cherchent une solution alternative, non identifiée à ce jour.

La base nautique de Vaires-sur-Marne comporte trois éléments : le plan d'eau calme pour les courses d'aviron et de canoë-kayak, qui fait l'objet d'une mise aux normes ; un centre sportif de 10 800 mètres carrés, à construire, pour les sportifs de haut niveau ; un stade d'eau vive avec une rivière artificielle de 620 mètres de long, un parcours de haut niveau et un parcours d'initiation. La région est le maître d'ouvrage de ce projet, estimé à 43,2 millions d'euros charges comprises. Il est financé à 20 % par la région et l'État. Le plan d'eau calme devrait être livré en 2009, les travaux du centre sportif devraient débuter en septembre 2008, avec un délai d'un an pour le bâtiment nautique et certaines infrastructures, et de deux ans pour le centre de formation, la restauration et le bâtiment de gestion de courses. Le chantier du stade d'eau vive est suspendu depuis 2004 en raison d'un contentieux entre la région et l'entreprise titulaire du marché. Le tribunal administratif de Melun doit trancher.

Votre sixième question portait sur l'évolution du CNDS. En raison d'une trop grande complexité des financements croisés, le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé le 4 avril dernier de rationaliser la répartition des compétences entre l'État et le CNDS. L'action du CNDS sera donc recentrée sur ses compétences premières : développement du sport pour tous au plan territorial ; soutien financier à la construction et à la rénovation des équipements sportifs ; financement des actions du CNOSE, et du Comité paralympique. Parallèlement, dès 2009, les crédits de l'État seront recentrés sur les compétences traditionnelles du secrétariat d'État : négociation des conventions d'objectifs avec les fédérations sportives ; soutien au sport de haut niveau ; protection sanitaire des sportifs et prévention du dopage ; action internationale. L'arrivée à terme du PNDS permettra de revenir à un schéma plus simple.

La réforme du CNDS est largement engagée. Un toilettage de ses statuts devrait permettre, dès 2009, d'en adapter l'organisation à la nouvelle architecture des services déconcentrés de l'État. Le Conseil de modernisation des politiques publiques entend en effet réorganiser l'État décon-

centré autour de l'échelon régional. Il importe que le CNDS s'adapte à cette évolution en renonçant à l'échelon départemental. Cette réforme permettra en outre de recentrer les financements sur les actions les plus structurantes.

S'agissant des modalités d'attribution des subventions allouées par le CNDS, il sera mis fin au saupoudrage des subventions d'équipement et de fonctionnement. En particulier, le CNDS ciblera davantage les subventions vers des projets réellement structurants aux niveaux national, régional et interrégional.

Un projet de loi ouvrant le secteur des jeux en ligne à la concurrence sera présenté au Parlement lors de la prochaine session parlementaire. L'autorité de régulation, chargée de rédiger le cahier des charges, le règlement des jeux autorisés ainsi que les spécifications techniques, sera constituée au premier semestre 2009. Les agréments seront délivrés aux opérateurs dans le courant du second semestre 2009. Cette ouverture ne concernera pas la distribution des jeux et paris dans le réseau physique. Le prélèvement actuel sur la Française des jeux affecté au CNDS n'est donc pas remis en cause. En revanche, un prélèvement spécifique en faveur du développement du sport sera appliqué à l'ensemble des paris sportifs en ligne autres que les paris hippiques. Les modalités de ce retour financier vers le monde du sport font actuellement l'objet d'un travail interministériel.

Les conséquences de la RGPP sont le sujet de votre septième question. Les décisions annoncées lors des trois conseils de modernisation des politiques publiques traduisent de façon concrète et opérationnelle un choix en faveur d'une réforme profonde, attendue et nécessaire pour l'équilibre des finances publiques et la rénovation des politiques mises en œuvre.

Les fédérations sportives, le mouvement associatif, les partenaires privés et les collectivités territoriales ont évolué et sont des acteurs à part entière des politiques menées dans le domaine du sport, de la jeunesse et de la vie associative. L'administration « jeunesse et sport », devrait donc prendre en compte ces modifications et faire évoluer ses structures, son organisation et ses modes relationnels.

La RGPP met ainsi en œuvre deux axes principaux dans le domaine du sport, de la jeunesse et de la vie associative : une plus grande sélectivité des interventions, en s'appuyant sur les partenaires de l'État, et une simplification des structures, pour plus de lisibilité et d'efficacité.

L'administration centrale de la jeunesse et des sports, dans un souci de clarification et d'optimisation, en divisant ses structures par deux, sera recentrée sur ses fonctions de stratégie, d'impulsion, de pilotage et d'évaluation des politiques publiques et d'élaboration des normes.

La création d'une Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, associant les agents des différents horizons, et l'élargissement à la cohésion sociale du champ des politiques traitées permettront de redonner un sens à l'action des services, dans un cadre interministériel, en cohérence avec les besoins des territoires et des usagers. Le niveau départemental ne sera pas délaissé grâce à l'intervention de la Direction départementale de la protection des populations ou, le cas échéant et en fonction des propositions des préfets de région, de la Direction départementale de la cohésion sociale.

Une évaluation complète du réseau des CREPS permettra, de resserrer le réseau et d'identifier les établissements publics dont la contribution est essentielle à la mise en œuvre des politiques en matière de sport de haut niveau et de formation aux métiers de l'animation et du sport.

Les décisions des trois conseils de modernisation des politiques publiques visent globalement à améliorer l'efficacité de l'action publique, afin de faire porter l'effort là où il est nécessaire, pour éviter le saupoudrage. Ainsi, les moyens humains et financiers accordés aux fédérations seront modulés et la politique d'attribution des subventions sera réformée, tout comme le dispositif d'exonération de charges sociales pour le droit à l'image des sportifs.

Conformément à sa principale vocation, l'administration jeunesse et sport poursuivra son action stratégique d'impulsion des politiques sport, jeunesse et vie associative.

Il convient d'identifier les domaines où l'intervention de l'État est la plus utile et la plus pertinente. En matière de sport, le sport de haut niveau doit incontestablement bénéficier d'un soutien prioritaire, les subventions aux associations locales relevant d'une logique de proximité qui est plutôt celle des collectivités territoriales, donc du CNDS. En matière de jeunesse et d'éducation populaire, il convient de réorienter les dispositifs actuels, tel « Envie d'agir », vers les publics jeunes les plus défavorisés, en milieux urbains et ruraux.

Il convient également de soutenir de façon plus efficace les grands réseaux associatifs qui sont traditionnellement les partenaires privilégiés de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques en matière de sport, de jeunesse et de vie associative : les fédérations sportives, les associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire, en concentrant l'effort sur des projets structurants et en produisant donc des effets de levier plus significatifs. Ainsi, dans le domaine de la jeunesse et de l'éducation populaire, l'accent sera mis sur l'amplification de la politique de conventions pluriannuelles d'objectifs.

S'agissant de la protection des mineurs, l'administration devra se recentrer sur ses missions régaliennes : accueil collectif des mineurs, action fédérative bien comprise et techniquement reconnue, aussi bien auprès des diverses fédérations d'élus locaux, des fédérations d'organisateur de séjours que des ministères à compétence plus technique. Dans ce secteur, une coordination doit également être envisagée dans le nouveau périmètre « cohésion sociale, jeunesse et sport ».

Ainsi resserrée, plus réactive et recentrée sur ses missions régaliennes, l'administration répondra aux besoins exprimés par les usagers et par les citoyens.

Votre huitième question portait sur la baisse des subventions aux fédérations, qui a suscité une grosse bagarre lors de la négociation du budget.

Une partie importante des crédits du programme « Sport » est allouée aux fédérations sportives pour soutenir le dispositif de haut niveau, mais aussi pour accompagner leurs projets en faveur du sport pour tous, notamment ceux destinés aux publics cible. En 2007, l'enveloppe budgétaire inscrit au programme « Sport » ainsi que les ressources du CNDS, se sont élevées à 96 millions d'euros – soit une augmentation de 2 % par rapport aux dotations attribuées en 2006. Grâce à ce complément alloué dans le cadre du PNDS, dont je rappelle qu'il aura disparu fin 2008, aucune baisse globale de l'aide allouée en 2007 aux fédérations n'a été constatée. En 2008, l'enveloppe globale dédiée aux

fédérations sportives est passée à 89 millions d'euros, en baisse de 5 % par rapport à 2007. Cette baisse est intervenue en gestion, en raison d'un gel des crédits budgétaires. J'en ai informé les fédérations, mais je sais que son impact a été d'autant plus fort qu'elle n'avait pas été anticipée. Toutefois, si les fédérations connaissent une baisse moyenne de 5 %, les vingt fédérations olympiques sélectionnées pour Pékin sont à l'équilibre par rapport à 2007. L'intégralité des actions présentées par ces fédérations en faveur du développement du sport de haut niveau ont été retenues. Elles disposent ainsi des moyens nécessaires pour optimiser la préparation et les résultats aux jeux Olympiques.

Plus généralement, je souhaite réaffirmer devant la représentation nationale, comme je l'ai fait récemment devant le CNOSF, que j'attache la plus grande importance aux conventions d'objectifs pluriannuelles conclues avec les fédérations ainsi qu'à la mise à leur disposition de cadres techniques. C'est l'un de nos principaux moyens d'intervention en faveur du sport et le mouvement sportif y est très attaché.

Les fédérations accueillent plus de 10 millions de licenciés et plus de deux millions de bénévoles. Elles sont l'essence même notre sport. Je veillerai donc à ce que leurs moyens soient préservés, ce qui ne doit pas, bien au contraire, nous empêcher d'être exigeants quant à leur emploi et aux résultats obtenus et de procéder, si nécessaire, à la réaffectation de moyens humains et financiers.

Il est en effet question de procéder au déménagement du secrétariat d'État. Nous payons pratiquement 15 millions d'euros de loyer, et je suis favorable à un déménagement qui induirait une économie. Quoiqu'un peu à l'écart, nous sommes très bien là où nous sommes, derrière la Bibliothèque de France, mais nous sommes prêts à déménager dès que l'État mettra à notre disposition des locaux moins onéreux. La volonté existe mais, pour le moment, rien n'est acté.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. De quelle surface avez-vous besoin ?

M. le secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative. Il nous faut 15 000 mètres carrés, pour pouvoir loger sept cents personnes. Diverses éventualités ont été envisagées, mais je ne peux pas encore en parler. De toutes façons, nous ne serons pas difficiles. Il faut faire des économies et mieux vaut consacrer les sommes en question aux conventions d'objectifs des fédérations, pour développer le sport chez nos jeunes.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Le fait de déménager ne signifie pas que le ministère ne paiera plus de loyer. La logique de vérité des prix fait que le ministère doit payer un loyer, même si celui-ci doit en effet être moins important.

M. Henri Nayrou, rapporteur spécial. Quel était le loyer rue Olivier de Serres ?

M. le secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative. 7 millions d'euros.

M. Jacques Gasparrin. Je ne serai pas aussi dur que l'a été le rapporteur spécial dans son propos liminaire s'agissant de la situation du sport en France et du secrétariat d'État aux sports, à la jeunesse et à la vie associative. Les réponses très claires, voire limpides, apportées par le ministre et la qualité de son intervention sont de nature à nous rassurer sur les huit points qui ont été soulevés.

Je tiens à préciser que le système des emplois STAPS fonctionne très bien. J'ai été professeur à la faculté des sports de Besançon, en STAPS. De fait, certains étudiants

ont pu rebondir en occupant ces postes, qui sont pérennes et ils sont satisfaits de ce changement de trajectoire professionnelle.

J'apprécie aussi les propos qui ont été tenus à propos du déménagement. Ils prouvent le souci éprouvé d'économies du secrétariat. La réaffectation du montant de ce loyer serait en tout cas utile au sport et à la vie associative de notre pays.

J'aimerais, monsieur le ministre, vous interroger à propos de l'INSEP. Des plans de formation sont prévus et différents types d'actions devraient être menées en son sein. Mais quels crédits ont été consacrés en 2007 au programme de rénovation de l'Institut ? Et quel est l'état d'avancement de ces opérations ?

M. le secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative. La rénovation de l'INSEP est en effet un projet majeur du ministère des sports, lancé par mon prédécesseur, Jean-François Lamour.

Cet institut est depuis toujours notre principal pourvoyeur en médailles olympiques, puisque deux tiers de nos médaillés y sont formés. Mais il n'était plus en mesure de rivaliser avec les infrastructures modernes dont disposent plusieurs de nos concurrents.

La première phase lancée par Jean-François Lamour a porté sur la rénovation de ces infrastructures. L'opération a été scindée en deux parties : les infrastructures sportives, qui relèvent du cœur de métier de l'INSEP, sont financées par le programme « Sport » ; les fonctions de restauration, d'hébergement et les travaux correspondants peuvent être externalisés. C'est l'objet du partenariat public-privé conclu en 2006, dont le coût global s'élèvera à 277 millions d'euros sur trente ans. En 2007, 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,4 millions d'euros en crédits de paiement ont été consacrés à la poursuite de la modernisation des équipements sportifs de la zone sud par le service « constructeur » du ministère des finances. Par ailleurs, 20 millions d'euros de crédits de paiement ont été versés dans le cadre du partenariat public-privé au titre de la contribution financière de l'État à la réalisation de travaux de rénovation de la zone nord. À partir de 2010, date à laquelle les travaux devraient être terminés, le loyer annuel sera de l'ordre de 11,2 millions d'euros.

J'insiste sur l'aspect, que je qualifierai d'exemplaire, de l'opération de reclassement des 119 personnels techniques, ouvriers et de service, dont l'emploi a été supprimé à la suite de cette opération d'externalisation. Cette réussite doit beaucoup à l'action conjointe de mes services et de ceux de l'INSEP, avec l'aide de la mission interministérielle de reclassement du personnel de la fonction publique. La très grande majorité des personnels ont pu accéder à des postes correspondant à leurs attentes, du point de vue tant du secteur d'activité que des conditions de travail et, surtout, de rémunération.

La rénovation de l'INSEP ne se limite pas aux travaux d'infrastructure. Dans le cadre de la RGPP, j'ai déjà annoncé que je souhaitais faire évoluer les statuts de l'institut pour en faire le véritable vaisseau amiral du sport français de haut niveau. Il doit être notre tête de réseau. Mais nous aurons l'occasion d'en reparler lors des prochaines échéances budgétaires.

Je puis vous rassurer s'agissant des STAPS : le CNDS a d'ores et déjà prévu un dispositif de consolidation des emplois aidés arrivés à échéance en 2008 qui prendra, sous réserve d'évaluation positive, la forme soit d'une aide

dégressive pendant cinq ans, dans le cadre du plan « Sport emploi », soit, pour les emplois à forte utilité sociale, d'une aide de 12 000 euros par an pendant une durée maximale de quatre ans. De fait, les efforts des STAPS ont été unanimement reconnus ; je m'en suis aperçu au moment de la coupe du monde de rugby. Leur travail a été apprécié de tous et il est bon que l'on pérennise au moins une grande majorité de ces emplois aidés.

M. Alain Néri. Pardonnez-moi de ne pas avoir assisté au début de la réunion, monsieur le secrétaire d'État, mais tout se bouscule dans notre emploi du temps : en ce moment même ont lieu le débat sur la présidence française de l'Union européenne en séance publique et une audition importante de la commission des affaires culturelles consacrée au projet de réforme du temps de travail.

Nous sommes une nouvelle fois très inquiets de constater que le budget de la jeunesse et des sports est un budget de pauvreté, qui tourne toujours autour de 0,2 % alors que nous souhaitons unanimement qu'il arrive un jour, comme celui de la culture, à 1 % du budget de la nation. Le sport est un phénomène de société. Chacun reconnaît son rôle de lien social.

Or, sur les 780 millions d'euros de crédits pour 2007, 16 millions ont été gelés. En outre, comme nous l'avons fait remarquer à votre prédécesseur, M. Jean-François Lamour, certaines dispositions législatives ont provoqué une perte de crédits. Je ne partage pas votre sentiment sur le droit à l'image collective récemment encadré par la loi : ce sont désormais 32 millions d'euros qui sont pris sur le budget de l'État pour compenser les cotisations sociales dont sont dispensés les intéressés. Que je sache, ce ne sont pas les personnes en France dont le pouvoir d'achat est le plus menacé ! La gangrène semble d'ailleurs gagner d'autres disciplines que le football, qui avait donné l'élan. En plus des économies sur les loyers du ministère, que j'approuve, on aurait pu gagner là 32 millions et les affecter ailleurs. Et l'on n'aurait pas eu à se mettre en peine pour trouver où les utiliser beaucoup mieux !

Dans le même temps, l'État a fait un autre cadeau royal aux clubs professionnels en les exonérant du 1 % réservé à la formation professionnelle. Pourtant, les sportifs professionnels sont parmi ceux qui ont le plus besoin de formation en vue de leur reconversion.

Autre sujet d'inquiétude : la proposition de loi déposée par le sénateur Jean-François Humbert au sujet de la profession d'agent sportif et des transferts de joueurs. Pour avoir participé, sous la précédente législature, à la mission d'information sur les conditions de transfert des joueurs professionnels de football et le rôle des agents sportifs, Henri Nayrou et moi-même savons bien que des personnalités hautement qualifiées, tel l'actuel président de l'UEFA, Michel Platini, ont soutenu qu'il était absolument nécessaire que les joueurs paient les agents. Des sommes considérables échappent à l'État au moment des transferts et Bercy serait bien inspiré de se pencher sur cette question et de réinjecter l'argent récupéré dans le budget de la jeunesse et des sports.

Je veux aussi tirer la sonnette d'alarme au sujet du CNDS. Pendant longtemps, la structure à laquelle il s'est substitué, le FNDS – fonds national de développement du sport –, a été le ballon d'oxygène du budget de la jeunesse et des sports. On ne pouvait qu'encourager nos concitoyens à jouer au PMU et à la Française de jeux car cela permettait de dégager environ 300 millions d'euros de crédits. Qu'en sera-t-il après l'ouverture des paris à d'autres organismes ?

Nous avons réussi à imposer que 50 % des crédits du FNDS soient réservés à la part régionale. Pour les petits clubs, c'était un formidable moyen, non pas de faire des folies, mais tout simplement d'arriver à joindre les deux bouts. On annonce que l'on va se recentrer sur de grands projets. *Quid* des petits clubs ? Ils auront les plus grandes difficultés alors que ce sont eux qui, dans les quartiers ou les zones rurales, accueillent de nombreux jeunes et les habituent, par la pratique sportive, à la vie en commun. Et qu'en sera-t-il de leur rôle dans le développement du sport, sachant que nombre de sportifs de haut niveau viennent précisément des quartiers ou des petits clubs ruraux ?

En accordant la priorité au niveau national et régional, on semble négliger les programmes départementaux. Or la quasi-intégralité des équipements sportifs de notre pays dépendent de l'action des communes et des conseils généraux. Ces derniers risquent de ne plus pouvoir poursuivre leur effort. Vous savez comme moi, monsieur le secrétaire d'État, qu'une de leurs compétences premières est la solidarité et que ces dépenses, dans le contexte actuel, ne cessent d'augmenter. Le risque est grand pour les équipements de proximité indispensables à la pratique du sport.

Le département du Puy-de-Dôme souhaite ainsi lancer un plan « piscine ». Il s'agit là d'équipements structurants pour une discipline de base, financés à la fois par le conseil général, les communes et les communautés de communes. Sans aide du CNDS, nous rencontrerons les plus grandes difficultés.

Je ne souhaite faire aucun procès d'intention : nous partageons les mêmes préoccupations. Mais ces questions reviennent d'année en année et l'on peine à trouver des solutions.

Avec les 7 millions d'économie que générera le déménagement du ministère, il ne serait pas plus mal de financer quelques équipements de proximité.

Je suis également préoccupé par la baisse des subventions accordées aux fédérations, qui risquent de ne plus pouvoir défendre leurs missions de service public face à des ligues professionnelles qui, dans toutes les disciplines un tant soit peu médiatisées, tiennent les cordons de la bourse et de ce fait commandent.

Vous constatez la baisse générale du nombre de licenciés. Pourtant, du fait de la multiplication des disciplines offertes, de plus en plus de personnes – notamment les jeunes filles, les femmes et les handicapés – font du sport. S'il y a moins de licenciés, c'est que tout le monde ne peut pas payer les licences, surtout s'il y a trois ou quatre enfants dans la famille. Nombre de gamins risquent de ne plus pouvoir aller au club, alors que c'est un lieu où l'on apprend à vivre ensemble. Et beaucoup de ceux qui pratiquent un sport sans licence ne sont pas assurés, puisque la licence est toujours accompagnée d'une assurance.

Je souhaiterais donc que l'on engage une action pour rendre le prix des licences plus attractif, notamment pour les plus jeunes.

Je demande aussi depuis longtemps que l'on fasse un gros effort pour développer le sport scolaire et universitaire.

Par ailleurs, alors que tout le monde reconnaît que le dopage reste un fléau – même si la France, au fil des lois Avice, Bambuck, Buffet, Lamour, a effectué un travail de pionnier et a réalisé des progrès –, les crédits diminuent. Vous le regrettez sans doute, monsieur le secrétaire d'État, mais on ne peut pas affirmer sa volonté de se battre pour éradiquer le dopage tout en supprimant des moyens !

Ces remarques ne visent que l'intérêt du sport et des sportifs, auxquels nous vouons tous la même passion.

M. Céleste Lett. Visiblement, on n'a pas estimé à leur juste valeur les indemnités versées au consortium Stade de France. À quoi cette difficulté tient-elle ? Qu'a-t-on fait des crédits non utilisés ?

M. le secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative. Concernant le Stade de France, il faut rappeler le contexte juridique. L'État, propriétaire du stade, a signé un contrat de concession en avril 1995 avec le consortium Stade de France, constitué des groupes Bouygues et Vinci. L'État concédant, représenté par le ministre chargé des sports, garantit la présence au Stade de France, pendant la durée de la concession, d'un ou plusieurs clubs résidents de football, étant entendu que le concessionnaire fera ses meilleurs efforts pour faire venir ce ou ces clubs. Or tous les efforts pour trouver un club résident sont restés vains.

Cette situation contraint l'État à verser chaque année au concessionnaire une indemnité forfaitaire compensatrice qui s'est élevée en 2005 à 14,3 millions d'euros. En contrepartie, le concessionnaire verse à l'État une redevance liée à ses résultats. Sur la base de ces dispositions et des résultats du consortium au cours des exercices précédents, 9,5 millions d'euros avaient été provisionnés pour le programme « sport » en 2007. Or les résultats exceptionnels enregistrés en 2007 par le concessionnaire ont permis à l'État de réduire l'indemnité due à seulement 2,1 millions d'euros. Le solde disponible, 7,4 millions d'euros, a été annulé en loi de finances rectificative à hauteur de 5,1 millions d'euros et a contribué au paiement de la dette contractée auprès de l'ACOSS au titre du droit à l'image des sportifs professionnels à hauteur de 2,3 millions.

Ce résultat exceptionnel est lié à la coupe du monde de rugby. Si le chiffre d'affaires du consortium et la redevance versée à l'État ont tendu à augmenter jusqu'en 2007, je considère qu'il faut rester prudent pour les années à venir : les prévisions budgétaires restent très difficiles à établir car elles se fondent sur les prévisions d'exploitation du stade pour l'année $n + 1$, qui ne sont disponibles qu'après la phase budgétaire de répartition des crédits. De plus, ces prévisions sont prudentielles, eu égard aux incertitudes de la programmation des manifestations au stade.

Je serais pour ma part favorable à ce que les fédérations françaises de football et de rugby achètent la concession du Stade de France. Au moins, elles y seraient chez elles et y feraient ce qu'elles voudraient. Pour ce qui est des manifestations autres que le football et le rugby, elles me semblent capables de faire aussi bien que ce qui se fait actuellement. Ce serait une source de recettes pour ces fédérations, voire pour celle d'athlétisme puisque le stade accueille de temps en temps un meeting d'athlétisme.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Où en est ce projet ?

M. le secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative. Les groupes concessionnaires ne sont pas hostiles à la vente et les fédérations de football et de rugby souhaitent acheter. Il faut maintenant que l'acheteur et le vendeur se mettent d'accord sur le prix. Les discussions avancent. Un ou deux autres projets autour du Stade de France pourraient les accélérer.

Je partage les interrogations de M. Alain Néri. Notre mission est de « vendre » le sport auprès des jeunes. Le sport professionnel, qui est l'affaire de sociétés commerciales, avance tout seul et n'a pas besoin de nous. Si nous pouvons aider ces sociétés à rester compétitives, comme c'est le cas

avec le DIC, tant mieux car le sport professionnel apporte un peu de joie. Les Français jouent par procuration et endossent tous le maillot bleu !

Le droit à l'image collective ne concerne pas directement les joueurs, qu'il faut se garder de stigmatiser. Ce sont les clubs qui bénéficient des exonérations et qui, grâce à ce dispositif, peuvent retenir les joueurs. Cela permet de mieux les payer, certes, mais la plupart d'entre eux sont à la tranche d'imposition maximale, ce qui relativise l'avantage financier.

Lorsque l'équipe de France de football est éliminée de l'Euro ou lorsque Lyon est éliminé de la coupe d'Europe des clubs champions, nous pleurons tous. Je me rappelle l'époque de Saint-Étienne et de Marseille : c'est tout le pays qui vibrait ! Le football est le sport populaire par excellence et cela justifie bien que nous fassions cet effort.

J'ai longuement évoqué la question des agents des joueurs professionnels avec Michel Platini. Si c'est le joueur qui paie l'agent, comment savoir où va véritablement l'argent ? En revanche, si c'est le club qui paie, la traçabilité est beaucoup plus claire. Il est facile d'opérer des contrôles sur un club, beaucoup moins sur un joueur.

Lorsque j'étais entraîneur du Stade français, j'étais tranquille lorsque le club payait les agents. J'ai évoqué la question avec Pape Diouf...

M. Alain Néri. Quelle référence !

M. le secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative. C'est un ancien agent, mais il convient volontiers que c'est le club qui garantit la transparence.

M. Alain Néri. Il y a quand même une incohérence. L'agent travaille pour le joueur, dont il défend les intérêts. Comment pourrait-on en arriver à ce qu'il soit payé par le club ?

En outre, votre approche serait juste, à la limite, si l'on n'avait affaire qu'à des transferts franco-français ou entre la France et les pays de la « vieille Europe », où les clubs ont des structures clairement identifiées. Mais ce n'est pas le cas dans les anciens pays de l'Est et en Amérique du Sud. On ouvrirait alors la porte à toutes les rétrocommissions.

M. le secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative. Vous avez raison. C'est pourquoi nous allons mettre la réforme du statut d'agent à l'ordre du jour de la présidence française de l'Union européenne, afin que tous l'adoptent.

Il faut cependant comprendre que, pour un club ou pour un joueur, cela revient au même au bout du compte. La commission est payée à l'agent d'un commun accord avec le joueur, et la traçabilité s'en trouve améliorée. Dans le système actuel, il arrive fréquemment que l'on ne sache pas où va l'argent. Le club, lui, veut savoir qui il paie et qui lui remet la facture. Il n'accepte pas d'avoir affaire à une société par-ci et à une société par-là...

Cela dit, je conviens qu'il faut que tout le monde adopte ce schéma, sans quoi on pourra assister à des dérives.

Concernant le CNDS, il n'y aura pas de perte sur les recettes issues de la Française des jeux. Nous nous sommes battus pour conserver le prélèvement à 1,8 % alors qu'on voulait le faire passer à 1,3 %. Les jeux physiques ne sont affectés d'aucun changement.

En revanche, on effectuera un prélèvement supplémentaire sur les jeux en ligne. Il faut savoir que, après dix jours de tournoi, on en était à 800 millions d'euros de paris en ligne sur Roland Garros. La manne du sport, c'est là qu'on la

trouvera. J'aurais aimé que l'on n'attende pas tout ce temps pour en bénéficier. Nous avons trop besoin de cet argent pour nous contenter de le regarder passer ! Je ne vois pas pourquoi l'on enrichirait un opérateur domicilié à Malte, où le prélèvement n'est que de 2 %. Il existe 400 000 ou 500 000 joueurs en ligne en France : arrêtons de nous flageller et faisons en sorte de bénéficier des recettes !

Pour ce qui est des petites subventions du CNDS, ce sont les directions départementales de la cohésion sociale qui les accorderont. On ne pouvait conserver un système où le coût de gestion était parfois plus élevé que la subvention accordée.

Je suis de Gaillac. Je sais bien que l'association du village doit savoir à qui s'adresser. Avec les directions départementales de la cohésion sociale, il existera toujours un relais et l'on fera des économies considérables. Si le dispositif n'atteignait pas ce qui fait notre force, c'est-à-dire les associations de proximité, ce serait un échec.

J'en viens aux fédérations. Celles-ci représentent plus de dix millions de licenciés et plus de deux millions de bénévoles. Le ministère de la jeunesse et des sports est là pour les financer et pour faire en sorte qu'il y ait un maximum de licenciés. Je vais me battre pour que le budget du ministère reste au même niveau. Si, malheureusement, nous devons procéder à des arbitrages, je ne lâcherai pas sur le secteur des fédérations et je conserverai les conventions d'objectifs.

Cela étant, je suis convaincu qu'il faut procéder à un certain rééquilibrage. En me rendant à Seignosse, où la fédération française de surf organisait les championnats du monde junior, j'ai pu mesurer combien cette fédération se démène auprès des jeunes. Il n'est pas normal que l'on ne l'aide pas plus, alors que l'on aide des fédérations qui en ont peut-être moins besoin parce qu'elles sont plus riches.

M. Alain Néri. Pour un sport de base comme la lutte, la situation est dramatique.

M. Henri Nayrou, rapporteur spécial. M. Jacques Gersperrin a porté un jugement de valeur sur mon intervention liminaire. Sans doute n'a-t-il pas beaucoup sillonné les terrains de France et sans doute ne m'a-t-il pas entendu à la tribune le 7 novembre dernier, lors de l'examen des crédits du projet de loi de finances pour 2008 relatifs au sport, à la jeunesse et à la vie associative.

Chacun est dans son rôle. Il m'appartient, dans l'esprit de la LOLE, de procéder à une analyse sincère de l'évaluation de la mission que je rapporte. Le secrétaire d'État, lui, apporte des éléments de justification comptable, même s'ils sont parcellaires, et défend ses choix.

Je regrette que les parties consacrées à la performance et à la justification au premier euro n'aient pas de lien avec la partie consacrée à l'analyse des coûts. De plus, le tableau des dépenses fiscales est vide.

M. le secrétaire d'État a apporté plusieurs informations importantes : le projet de loi en préparation, la confirmation de la baisse des crédits octroyés aux fédérations, l'éventualité d'un changement de concessionnaire et d'itinéraire pour le Stade de France, le déménagement du ministère.

Au-delà des problèmes financiers, il convient de se demander où va le sport. L'avenir est incertain et je suis d'accord pour que l'on réforme tout ce qui ne fonctionne pas bien. Si l'action des services centralisés de l'État ne donne pas satisfaction dans les territoires, il faut faire évoluer les choses, mais en veillant à ce que cela ne conduise pas à une dissolution. Je conteste le fait que l'action puisse

être mise sous la tutelle du préfet ou, ce qui serait pire, que les directions départementales de la jeunesse et des sports, devenues sans objet, soient placées sous l'autorité du directeur régional. Il existe une contradiction entre votre volonté de développer le sport pour tous et la rupture du lien avec le département que vous provoquez.

Je ne suis pas soupçonneux au point de penser que la suppression d'un échelon reviendra à couper les vivres aux clubs, mais je rappelle que l'aide aux petits clubs, à laquelle le CNDS était à l'origine destiné, s'est transformée en aide au sport pour tous, ce qui n'est pas tout à fait la même chose.

En outre, comme je vous l'ai déjà dit lors de la discussion budgétaire, vous ne pouvez consolider les crédits que nous examinons aujourd'hui avec ceux du CNDS, qui est un établissement public autonome.

La formation à la française est également menacée par la raréfaction des aides en direction des éducateurs. Notre génération a vu prospérer les corps des éducateurs sportifs, des conseillers techniques. Nous en avons constaté les effets positifs sur le terrain et en termes de rayonnement du sport français.

Je vous invite également à ne pas persister à accorder la priorité au sport professionnel comme l'a fait votre prédécesseur Jean-François Lamour. Vous avez été formé dans un petit club. Il ne faut jamais oublier d'où l'on vient, dit un proverbe africain qui pourrait aussi bien être un proverbe tarnais...

Au sujet du droit à l'image collective, vous avez repris les chiffres du RAP, ce qui est de bonne guerre, mais vous n'avez pas répondu sur le fond. Sauf erreur de ma part, je me suis abstenu sur l'article 1^{er} du projet de loi car je suis convaincu que les sportifs nationaux doivent pouvoir concourir à égalité de chances avec les autres. Pour autant, cette mesure a conduit à des divagations parfois indécentes. Comme elle n'est pas plafonnée, les montants sont considérables. Vous serez sans doute amené à discuter de ce sujet avec vos collègues du budget et de l'économie, qui semblent avoir d'autres vues en la matière. Il n'est pas normal, enfin, que l'impact financier du DIC soit supérieur au budget de la vie associative. Pour toutes ces raisons, on ne peut qu'être contre cette mesure.

Lorsque l'on accorde des libéralités et des avantages fiscaux à des personnes qui gagnent déjà beaucoup d'argent, la moindre des choses est de rendre ces dépenses à la société par des missions de service public. Il existe des actions concrètes à mener, qu'il faut imposer aux dirigeants et aux champions eux-mêmes.

Enfin, ce que vous a dit M. Michel Platini est l'exact contraire de ce qu'il a déclaré devant la mission d'information sur les conditions de transfert des joueurs professionnels de football et le rôle des agents sportifs au début de 2007. J'étais dans la salle, de même que M. Alain Néri et le rapporteur, M. Dominique Juillot. M. Platini nous a demandé de tout faire pour que ce ne soient pas les clubs qui paient les agents. Il est même revenu sur son itinéraire personnel : il n'a connu que trois clubs et est allé à chaque fois au bout de son contrat ; il n'avait pas d'agent ; son problème n'était pas de monnayer un transfert, mais de négocier son salaire, ce qui est parfaitement logique.

M. le secrétaire d'État chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative. Je me félicite de cet échange intéressant.

Une précision : le tableau des dépenses fiscales est en effet vide, mais nous n'avons pas la main pour établir ces données qui sont renseignées directement par Bercy.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Nous savons qu'il nous reste une marge de progression dans l'évaluation des dépenses fiscales.

Je salue la qualité de ce premier document, même si les suivants ont vocation à être encore plus complets.

Je vous remercie pour les réponses complètes que vous nous avez apportées, monsieur le secrétaire d'État. D'autres réunions auront lieu qui nous permettront de poursuivre le dialogue.

(La réunion de la commission élargie s'achève à dix-sept heures cinquante.)

**Commission des finances,
de l'économie générale et du plan**

**Commission de la défense nationale
et des forces armées**

Commission des affaires étrangères

Judi 19 juin 2008

(En application de l'article 117 du règlement)

Défense

**PRÉSIDENCE DE M. DIDIER MIGAUD,
DE M. PHILIPPE VITEL
ET DE M. AXEL PONIATOWSKI**

(La réunion de la commission élargie commence à onze heures.)

M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Monsieur le ministre de la défense, nous sommes heureux, M. Axel Poniatowski, président de la commission des affaires étrangères, M. Philippe Vitel, vice-président de la commission de la défense nationale, suppléant M. Guy Tessier, son président, et moi-même au nom de la commission des finances, de vous accueillir, au sein de cette commission élargie sur la mission Défense qui, en plein accord avec le président Teissier, portera plus particulièrement sur le thème des opérations extérieures – les OPEX. Comme il s'agit, chaque année, d'un sujet dont l'exécution est sensible, nous souhaitons faire le point sur son traitement en 2007, le choix d'un thème restreint devant permettre d'éviter la dispersion du débat.

Vous le savez, l'Assemblée nationale ayant souhaité consacrer plus de temps à l'exécution du budget, la conférence des présidents a décidé de procéder, dans le cadre de commissions élargies, à l'examen des rapports annuels de performances – RAP – au regard des engagements pris lors de la discussion du projet de la loi de finances pour 2007.

La procédure de la commission favorise un dialogue dynamique entre, d'un côté, les ministres et, de l'autre, les rapporteurs et les députés au moyen de questions et de réponses aussi directes et précises les unes que les autres. Le rapporteur spécial de la commission des finances sur la défense, Louis Giscard d'Estaing, a préparé une note de présentation qui résume ses principales appréciations sur

la gestion des OPEX. Je lui donnerai la parole afin qu'il puisse poser ses premières questions, immédiatement après que M. Philippe Vitel et M. Axel Poniatowski se seront exprimés. Puis ce sera autour du rapporteur pour avis de la commission de la défense, M. Michel Grall, de s'exprimer.

M. Philippe Vitel, *vice-président de la commission de la défense nationale et des forces armées*. Monsieur le ministre, mes chers collègues, M. Guy Teissier vous prie de l'excuser, car il a dû retourner à Marseille pour affaires urgentes. Je suis par là même très heureux de coprésider, aux côtés de M. Didier Migaud et de M. Michel Poniatowski, cette commission élargie qui doit nous permettre d'aborder, par le biais de l'examen du projet de règlement des comptes de 2007, la question récurrente et de plus en plus difficile du financement des OPEX.

La France, en effet, est engagée sur vingt-neuf théâtres extérieurs, avec des effectifs très variables, qui vont d'un seul homme au Liberia à plus de 3 000 en Côte-d'Ivoire, cinq opérations projetant plus de 2 000 hommes. Plus de 11 000 soldats participent donc aujourd'hui à ces opérations.

En dépit de la réduction du format des forces projetables, qui doivent passer, comme l'annonce le Livre Blanc, de 50 000 à 30 000 hommes, la tendance sera, à coup sûr, de maintenir les OPEX à un niveau important : c'est pourquoi leur financement dans le contexte contraint des finances publiques pose problème.

Certes, une ligne spécifique de crédits figure au projet de loi de finances initiale depuis 2005, mais, comme vous le savez tous, elle est toujours insuffisante et les conditions du bouclage en fin d'année ne sont guère satisfaisantes. Comme le soulignait tout récemment le chef d'état-major des armées, que la commission de la défense a auditionné voilà quelques semaines, le coût des OPEX demeure en grande partie à la charge des armées et pèse sur d'autres dépenses, notamment d'équipement, et, par là même, sur la protection et sur l'efficacité de nos armées.

Cette commission élargie est donc, monsieur le ministre, particulièrement bienvenue. J'espère qu'elle permettra d'aboutir à des propositions concrètes d'amélioration des financements des OPEX, opérations qui, nous n'en doutons pas, sont importantes pour notre pays comme pour le maintien de la paix dans le monde.

M. Axel Poniatowski, *président de la commission des affaires étrangères*. Messieurs les présidents, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à me féliciter que, dans le cadre de cette nouvelle procédure de commission élargie appliquée à la loi de règlement des comptes, nous puissions aborder aujourd'hui plus précisément la question du financement des opérations militaires extérieures.

Il y a peu, la place du Parlement a été renforcée dans ce domaine : le récent débat sur l'envoi de renforts en Afghanistan a montré qu'il n'est plus tabou aujourd'hui d'aborder de telles questions dans l'hémicycle, c'est-à-dire publiquement. Ce contrôle par les élus du peuple de l'emploi par la France de sa force armée est une évolution qui me paraît particulièrement saine. Elle pourrait bien sûr être renforcée si le projet de loi de modernisation des institutions de la Ve République était adopté dans quelques semaines, puisque celui-ci prévoit l'information du Parlement sur les opérations à l'étranger puis l'organisation d'une discussion et d'un vote sur celles-ci.

J'aurais préféré, pour ma part, qu'un débat annuel suivi d'un vote annuel, opération par opération, soit organisé sur les opérations extérieures. Ma proposition n'a pas été retenue

jusqu'à ce jour, mais je souhaite, monsieur le ministre, que nous réfléchissions ensemble à des mécanismes qui permettraient au Parlement d'être régulièrement informé du déroulement des opérations extérieures dans lesquelles nos forces armées sont engagées. J'aimerais aujourd'hui tout particulièrement vous entendre – mais je ne doute pas que le rapporteur spécial de la commission des finances, Louis Giscard d'Estaing, aborde ce sujet – sur les crédits, opération par opération. Nous n'obtenons en effet jamais de décompte très précis en la matière. Même l'évolution globale ne nous est pas directement transmise. C'est la raison pour laquelle je souhaiterais connaître l'estimation du coût de chacune des opérations, notamment l'EUFOR au Tchad. Monsieur le ministre, quelles sont aujourd'hui les OPEX les plus coûteuses ? Quel est leur coût précis ?

Je précise que M. Jean-Michel Boucheron est le rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères sur les crédits de la mission Défense.

M. Louis Giscard d'Estaing, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, pour la mission Défense*. En 2007, la France a engagé 12 039 soldats en opérations extérieures dans trois continents, à plusieurs milliers de kilomètres de leur pays, dans différents cadres d'intervention : accords de défense ou de coopération, ONU, OTAN, Union européenne. C'est pour vérifier les conditions dans lesquelles étaient engagées, sur les plans opérationnel et budgétaire, nos troupes en OPEX que nous nous sommes rendus en tant que rapporteurs spéciaux, Jean-Michel Fourgous et moi-même, en Côte-d'Ivoire, dans le cadre de l'opération Licorne, en septembre 2007, et que je me suis rendu au sud-Liban en avril de cette année, dans le cadre de notre engagement au sein de la FINUL.

Nous nous sommes en effet attachés à répondre à deux questions fondamentales. Premièrement, de quelle façon les contraintes budgétaires influent-elles sur le niveau opérationnel de l'engagement de nos hommes en opérations extérieures, spécifiquement au regard des équipements nécessaires à de telles missions ? Deuxièmement, comment remédier à l'écart constaté entre le montant inscrit en loi de finances initiale et le coût réel dans la loi de règlement – demande formulée de longue date par la commission des finances de l'Assemblée nationale ?

Contraignantes sur le plan humain, les opérations extérieures sont évidemment coûteuses : outre les indemnités légitimes versées aux militaires, les OPEX entraînent des surcoûts liés non seulement au fonctionnement mais surtout à l'usure prématurée des matériels, qui sont davantage sollicités lors des missions d'interposition que dans les champs de manœuvre nationaux. En 2007, ce surcoût a été évalué à 685 millions d'euros. En 2008, il frôlera les 900 millions d'euros. À ces frais s'ajoutent ceux des forces prépositionnées, évalués en 2006 à 281 millions d'euros. Malheureusement, le rapport annuel de performances ne nous fournit pas cette évaluation pour 2007, mais peut-être, monsieur le ministre, pourrez-vous nous le préciser.

Sur ce montant, l'ONU a remboursé à la France, en 2007, au titre de sa participation à la FINUL et à la MINUCI, la somme de 19 millions d'euros. Les remboursements effectués au titre des opérations effectuées sous mandat sont un sujet important. Compte tenu des délais propres à l'ONU, cette somme correspond à des engagements datant de 2006 et 2007. Le montant des remboursements attendus en 2008 devrait dépasser les 40 millions d'euros.

L'analyse du budget de 2007 des opérations extérieures appelle de ma part trois remarques, qui susciteront quatre questions.

Première remarque : en dépit des efforts entrepris, la sous-budgétisation s'est poursuivie en 2007. La multiplication des interventions des armées françaises à l'extérieur de nos frontières, depuis la fin des années quatre-vingt-dix, a conduit les autorités politiques du pays à composer avec le budget de la défense pour financer les opérations extérieures. Pendant longtemps, les surcoûts des OPEX ont été purement et simplement financés par des annulations de crédits au chapitre des équipements. Depuis 2005, à la demande insistante des parlementaires, une dotation est inscrite en loi de finances initiale. Cette dotation, largement sous-estimée, s'est élevée, en 2007, à 360 millions d'euros. Or, au moment même où ces crédits étaient votés en toute bonne foi par les parlementaires, l'état-major des armées prévoyait un surcoût d'un montant de 600 millions d'euros ! Dans ces conditions, la représentation nationale peut légitimement se demander à quoi sert de voter un budget, exercice destiné autant à prévoir qu'à autoriser une dépense. À quoi bon en effet graver dans le marbre de la loi une dépense autorisée pour un montant de 360 millions d'euros alors que la réalité de la dépense sera proche du double ?

Une telle absence, sinon de sincérité, du moins de lisibilité, dans la présentation des dépenses liées aux OPEX, contraient aux dispositions de l'article 32 de la LOLF. Elle entraîne des conséquences directes en matière de dépenses d'équipement, puisque les ouvertures de crédits qui interviennent en cours d'exercice pour abonder les crédits liés aux OPEX sont le plus souvent gagées sur des annulations d'achats de matériel, ce qui réduit l'équipement dont nos militaires ont besoin et brouille de ce fait la visibilité de nos industriels avec qui des contrats ont pourtant été passés. La sous-budgétisation se traduit finalement par des pénalités payées aux industriels avec lesquels il convient de négocier des rééchelonnements de livraison et de paiement.

Deuxième remarque : les documents budgétaires ne retracent pas fidèlement la réalité de la dépense. Les montants financiers relatifs aux opérations extérieures et aux missions intérieures qui sont inscrits dans le rapport annuel de performances n'ont en effet qu'un lointain rapport avec la réalité. Selon les services du ministère de la défense, la différence entre les chiffres présentés dans le rapport annuel de performances – RAP – et la réalité s'explique de deux manières : d'une part, certaines dépenses liées aux OPEX font l'objet d'erreurs d'imputation et sont imputées non pas sur l'action n° 6 du programme 178, mais sur les actions propres à chaque armée, au sein du même programme ; d'autre part, un certain nombre de dépenses liées aux OPEX et aux missions intérieures sont déclaratives et n'apparaissent pas explicitement dans les comptes du ministère.

Alors que la réalité des opérations extérieures pour 2007 s'élève à 685 millions d'euros, le RAP présente des montants de 545 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 511 millions d'euros en crédits de paiement. Je suis certain, monsieur le ministre, que vous nous apporterez des explications à ce sujet. Pour les missions intérieures, le décalage est encore plus flagrant : à la lecture du RAP, les frais liés aux missions intérieures s'élevaient à 1,3 million d'euros alors qu'ils sont estimés par l'état-major des armées à environ 20 millions d'euros.

Force est de constater que, dans ce domaine au moins, l'un des principaux objectifs de la LOLF, qui était d'améliorer la lisibilité du budget, n'a pas pour l'instant été respecté.

Troisième remarque : le rapport annuel de performances a été très attendu cette année. Alors que l'article 46 de la LOLF dispose que le RAP doit être publié « avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte », le rapport annuel de performances 2007 de la mission Défense est parvenu à l'Assemblée nationale, sous une forme provisoire, avec onze jours de retard, ce qui a réduit considérablement le temps laissé aux parlementaires pour examiner ce document de 580 pages, notamment dans l'optique du débat d'aujourd'hui.

M. Hervé Morin, *ministre de la défense*. J'ai mis moi-même beaucoup de temps à le lire ! (*Sourires.*)

M. Louis Giscard d'Estaing, *rapporteur spécial*. Votre rapporteur spécial espère qu'un tel retard ne se renouvellera pas au cours des exercices à venir.

J'en viens à mes questions, monsieur le ministre.

Première question : quels sont les principaux facteurs de coût ou de surcoût, résultant de nos engagements en OPEX, selon les conditions géographiques de ces théâtres d'opération et sous l'angle de la chaîne logistique, des matériels engagés et des éventuels concours ou remboursements – en particulier ceux de l'ONU pour nos engagements sous mandat ?

Deuxième question : nos forces en OPEX souffrent de la faiblesse de leurs moyens aériens – sujet bien connu de la commission de la défense : au Liban, aucun avion ni hélicoptère n'est déployé, le ravitaillement étant assuré par voie maritime. Les forces françaises, sur le plan logistique, sont entièrement dépendantes de leurs alliés, notamment pour une éventuelle évacuation sanitaire. En Afghanistan, les moyens aériens sont insuffisants et nos forces dépendent également en partie des moyens de nos alliés.

Les PUMA et Super PUMA ne sont pas, quant à eux, assez nombreux et leur disponibilité est faible. Quelles solutions envisagez-vous dans l'attente de leur remplacement par le NH 90 dont les premiers exemplaires n'arriveront pas avant 2012 ? Quant aux Transall, chacun sait qu'ils sont à bout de souffle et que leur disponibilité est problématique. Nos forces sont obligées de recourir à la location d'avions cargo russes ou ukrainiens, ce qui n'est pas l'idéal sur le plan de la souveraineté nationale, même si le président de la commission des affaires étrangères ne considère pas qu'il s'agit là d'un enjeu considérable.

M. Axel Poniatowski, *président de la commission des affaires étrangères*. C'est de la logistique !

M. Louis Giscard d'Estaing, *rapporteur spécial*. Quelles sont les perspectives dans l'attente du futur A400M, compte tenu de ses délais annoncés de livraison ?

Troisième question : pouvez-vous éclairer la représentation nationale sur la situation qui évolue très vite au Tchad ? Comme vous l'a notamment demandé le président de la commission des affaires étrangères, où en est le déploiement de l'EUFOR ? La capacité opérationnelle finale est-elle atteinte ? La force apporte-t-elle son aide aux réfugiés ? Est-elle pleinement opérationnelle ? Quelle sera l'attitude de l'EUFOR dans l'hypothèse d'une nouvelle offensive rebelle contre le président Déby ? Pouvez-vous nous apporter des informations sur les combats qui ont opposé, il y a quelques jours, des soldats de l'EUFOR à des rebelles et que doit-on notamment penser des déclarations du gouvernement tchadien sur le sujet ?

Enfin – quatrième question –, compte tenu des indications apportées avant-hier par le Président de la République, notamment en matière d'effectifs, les armées pourront-elles continuer d'être présentes sur un aussi grand nombre de théâtres extérieurs ?

M. Michel Grall, rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées. Depuis 2003 la commission de la défense examine attentivement les conditions de l'exécution budgétaire par le ministère de la défense, grâce à la création par le président Teissier d'une mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits. La LOLF a consacré cet exercice en renforçant l'examen de la loi de règlement des comptes, ce qui nous permet de vérifier la consommation des crédits disponibles.

Avant de détailler les points marquants de l'exécution 2007, qu'il me soit permis, monsieur le ministre, de regretter à mon tour que les rapports annuels de performances nous aient été transmis dix jours après l'expiration du délai organique. Il est vrai, monsieur le ministre, que vous avez fort heureusement accepté de nous communiquer des informations avant cette date.

Je souhaiterais présenter l'exécution pour l'année 2007 avant de revenir plus particulièrement sur le financement des opérations extérieures.

L'exécution budgétaire pour 2007 apparaît globalement satisfaisante, même si certaines incertitudes sur les crédits d'équipements demeurent. Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'inscrivent dans la continuité des exercices précédents, en s'établissant à 36,2 milliards d'euros en crédits de paiement et à 35,8 milliards en autorisations d'engagement. L'exécution 2007 intervenant en fin de programmation militaire, lorsqu'il faut procéder au paiement effectif des engagements pris en début d'exécution, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement devraient théoriquement s'équilibrer.

Outre les crédits initiaux, les crédits de la mission Défense ont été évidemment complétés en cours d'exécution, mais dans une moindre mesure que les années précédentes, le total des mouvements de gestion ne dépassant pas 600 millions d'euros en autorisations d'engagement et s'établissant à 635 millions d'euros en crédits de paiements. Les crédits disponibles en 2007 sont donc de près de 42 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 38,5 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été consommés en moyenne à plus de 100 % pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. Toutefois, ces taux tombent respectivement à 86 % et à 95,7 % lorsque les crédits dépensés sont comparés aux crédits disponibles. Même si ces taux peuvent apparaître globalement satisfaisants, ils sont en diminution par rapport aux exercices précédents. Les interrogations se concentrent principalement sur les crédits de titre 5, c'est-à-dire les crédits d'équipement. Pour les crédits du programme 146 « Équipement des forces », seuls 86,6 % des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale sont consommés, soit 76 % des crédits disponibles.

Ce faible taux de consommation des crédits d'équipement est préoccupant car il aggrave le déficit opérationnel des forces, du fait que le remplacement de nombreux équipements est devenu indispensable. La faible consommation peut assurément être expliquée par des retards de livraison ou par des problèmes industriels. Pourriez-vous, monsieur

le ministre, nous éclairer sur ce point en nous indiquant l'état d'avancement des principaux programmes, notamment celui du NH 90 et de l'A400M ?

En matière d'équipements, je veux également souligner le cas de la Marine qui a engagé des bâtiments en soutien de nombreuses OPEX, comme au large du Liban, en 2006, où les BPC – bâtiments de projection et de commandement – ont fait la preuve de leur large utilité. Ces seuls bâtiments, avec les frégates de premier rang, ne peuvent naturellement suffire pour assurer la permanence à la mer rendue plus difficile par l'IPER – indisponibilité périodique pour entretien et réparation – du porte-avions. Quelles sont nos perspectives de maintenir la France parmi les grandes puissances maritimes ?

Ma troisième question est liée à l'augmentation des reports de crédits qui atteignent 5,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,6 milliard d'euros en crédits de paiement. Outre le problème de lisibilité de la loi de programmation militaire, ces décalages, qui sont lourds de conséquences pour les unités, vous le savez, pèsent également sur le budget en raison d'intérêts moratoires en constante augmentation. Par ailleurs, compte tenu des engagements réalisés, les marges de manœuvre des années à venir ne seront pas démesurées. Vous serait-il possible de nous indiquer les mesures que vous comptez prendre pour que la prochaine loi de programmation militaire ne soit pas soumise à ces fluctuations et pour garantir la disponibilité des crédits d'équipement ?

Je souhaite maintenant insister plus particulièrement sur les conditions de financement des opérations extérieures.

En 2007, plus de 11 500 militaires ont été déployés sur près de vingt-neuf théâtres. La présence internationale de la France a été confirmée, par le maintien d'opérations en Côte-d'Ivoire, au sud-Liban et en Afghanistan ou par l'engagement de forces sur de nouveaux théâtres, avec notamment l'EUFOR au Tchad. Les OPEX se caractérisent par un engagement dans la durée et par la complexité des missions nécessitant à la fois couverture aérienne et capacité de frappe, de mobilité et de renseignement. Ces missions sont le plus souvent interarmées et multinationales, sous des mandats très différents, avec des conditions d'engagement très variables.

Notre position internationale est forte. Nous avons la capacité d'une entrée en premier sur un théâtre d'opérations : c'est important, car nous pouvons être nation-cadre. Toutefois les conditions de financement des OPEX ne paraissent pas encore pleinement satisfaisantes. Depuis 2005, à la suite d'un amendement parlementaire à la loi de programmation militaire, la loi de finances initiale intègre une dotation initiale pour les OPEX, mais cette dernière ne permet pas de couvrir l'ensemble des surcoûts. En 2007, les OPEX ont coûté quelque 685 millions d'euros, soit 310 millions de plus que la dotation initiale. Pour financer les OPEX, le décret d'avance de novembre 2007 a ouvert des crédits supplémentaires, mais en les gageant sur les crédits d'équipement. Habituellement, les crédits d'équipement annulés par décret d'avance sont rétablis en loi de finances rectificative. Or la loi de finances rectificative pour 2007 ne procède à aucun rétablissement de crédits. Le surcoût lié aux OPEX a donc été financé en 2007 sur les crédits d'équipements.

Les premières prévisions pour 2008 font état d'une forte hausse du coût des OPEX, qui pourrait dépasser les 900 millions d'euros pour une dotation de 475 millions d'euros. Monsieur le ministre, les OPEX seront-elles finan-

cées, comme en 2007, au détriment des crédits d'équipement ? N'est-il pas souhaitable d'augmenter les dotations initiales afin d'éviter des décalages constants entre la prévision et son exécution ?

Les militaires déployés en OPEX bénéficient par ailleurs de légitimes bonifications, qui tiennent compte des conditions difficiles et dangereuses de vie et d'activité. Ces bonifications ne seront pas sans incidence sur le montant des pensions qui leur seront versées. Monsieur le ministre, quelle est votre anticipation de ce phénomène à moyen terme ?

Ces interrogations budgétaires relatives aux OPEX ne peuvent naturellement pas être séparées des préoccupations opérationnelles de nos forces. Le chef d'état-major des armées a souligné devant la commission de la défense que les matériels actuellement projetés, souvent très âgés, sont très fortement sollicités. Il s'agit notamment des avions de transport, des véhicules blindés et des hélicoptères.

À plus long terme, nos forces devront pouvoir s'appuyer sur le trinôme opérationnel composé du véhicule blindé de combat d'infanterie – VBCI –, des hélicoptères NH 90 et Tigre et du système FELIN. En dépit des premières livraisons, les crédits affectés au programme VBCI n'ont été consommés en 2007 qu'à hauteur de 67 %. Ce dispositif, qui associe des blindés, des moyens aériens et des systèmes individuels, ne sera toutefois pleinement opérationnel que si les troupes disposent des informations adéquates fournies par les satellites, les drones et le renseignement humain. Pourriez-vous nous indiquer comment ces différentes priorités s'articuleront sur les plans financier et opérationnel ?

Alors que le Président de la République vient de présenter les conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, et au moment où se dessine la future loi de programmation militaire, je vous remercie, monsieur le ministre, de nous éclairer sur ces enjeux.

M. Jean-Michel Boucheron, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. Monsieur le ministre, les OPEX entrent dans le programme 178 "Préparation et emploi des forces" de la LOLF, dont je salue le père en la personne de M. Migaud, car elle permet un contrôle plus précis de l'utilisation des finances publiques.

Ma première remarque, en portant sur l'aspect disparate des OPEX, révèle la difficulté de notre nouvel exercice. Entre une opération spéciale qui ne dure que quelques jours, une opération de participation à une mission internationale, à très faible coût – quelques hommes parfois – mais qui dure très longtemps, et une opération du type première guerre du Golfe, qui est une véritable guerre sur un théâtre très éloigné, il n'y a aucun rapport, tant sur le plan politique que financier. Notre futur dispositif devra nous permettre de gérer ces différentes situations dans le cadre de suivis appropriés.

Ma deuxième remarque concerne l'imprévisibilité qui, par définition, caractérise un grand nombre d'OPEX – heureusement, du reste, pour certaines d'entre elles ! Cette situation a toutefois des conséquences financières très importantes. Notre discussion d'aujourd'hui en est la preuve puisque les dépenses réelles pour 2008 seront supérieures de 80 % aux dépenses programmées et votées par le Parlement. Un dysfonctionnement existe donc en la matière.

Les OPEX devront s'inscrire dans le budget de l'État en dépenses initiales séparément du budget de la défense, mais à une condition : qu'une analyse suffisamment précise des OPEX permette de déterminer avec précision ce qui relève réellement du surcoût qu'elles entraînent.

M. Philippe Vitel, vice-président de la commission de la défense nationale et des forces armées. C'est difficile à évaluer.

M. Jean-Michel Boucheron, rapporteur pour avis. C'est ce surcoût qui devra être budgété.

Monsieur le ministre, je ne saurais trop vous conseiller la lecture d'un rapport de la commission des finances, produit par votre serviteur il y a quelques années, avec l'aide d'un administrateur.

M. Jacques Myard. Forcément excellent !

M. Jean-Michel Boucheron, rapporteur pour avis. Excellent, en effet.

M. le ministre de la défense. Je suis heureux que vous ayez su apprécier les administrateurs de l'Assemblée nationale ! (*Sourires.*)

M. Jean-Michel Boucheron, rapporteur pour avis. Ce rapport s'efforçait de chiffrer la guerre du Kosovo quinze jours après la fin des hostilités : nous avons réussi à séparer ce qui relevait de la dépense courante de nos armées et du surcoût de l'OPEX. Je le répète : c'est ce surcoût qui devra être pris en charge par le budget de l'État hors budget de la défense nationale.

Nous ne saurions non plus éluder le Livre Blanc sur la question des OPEX. Le Président de la République, mardi matin, nous a expliqué que notre champ d'action n'allait que de l'Atlantique à l'Océan indien. Nous avons été impressionnés par une telle réduction du champ, d'autant qu'elle était accompagnée d'une seconde réduction, celle de notre capacité de déploiement de 50 000 à 30 000 hommes, tout en conservant un arc de crise très important. Ce point mérite un commentaire car comment assurer un engagement quasiment de même niveau avec presque deux fois moins d'hommes ?

Votre projet est de passer d'une armée virtuelle à une armée réelle. En réduisant notre capacité de déploiement de 50 000 à 30 000 hommes, nous ne ferions que passer, en réalité, de 30 000 à 30 000 hommes, puisque les 20 000 hommes restants étaient virtuels. Je crois qu'il faut le dire et entrer dans le détail de l'explication.

Mon dernier point a trait aux OPEX dans la réforme des institutions. C'est une bonne chose que l'information puisse être donnée dans les deux ou trois jours suivant le commencement d'une opération extérieure. Mais il est bon, également, que cette information ne soit pas suivie d'un vote, car cela reviendrait à discuter et à voter dans une ambiance très tendue, puisque la crise ne fera que commencer. Un tel vote serait une erreur du même ordre que celle qui consisterait à légiférer au lendemain d'un fait divers dramatique. Nous ne devons donc pas entrer dans une telle logique.

Par ailleurs, chacun doit s'efforcer de ne pas verser dans la pensée unique ou les banalités. Une OPEX exige une part de secret : on ne peut pas tout en révéler, notamment ce qui concerne ses conditions de réalisation. Dans le secteur de la défense nationale, faut-il le rappeler ? la mort de citoyens français est toujours possible. C'est pourquoi la notion de transparence, aussi sympathique soit-elle dans d'autres domaines, n'est pas appropriée à une discussion sur une OPEX. Une plus grande transparence est assurément nécessaire, mais elle ne doit pas conduire à la démagogie.

Quant à la question de la date du vote, abordée par le président Poniatowski, celui-ci interviendrait, dit-on, quatre mois après le commencement d'une OPEX. Pourquoi pas cinq ou trois ? Cela n'a aucun sens ! Ce qui en aurait, au contraire, ce serait que le vote sur l'OPEX ait lieu au moment de l'adoption du budget de l'État : c'est devant l'opinion publique que les parlementaires choisiraient alors de soutenir ou de ne pas soutenir une OPEX. Il y aurait deux discussions en une seule : celle de l'opportunité de l'intervention extérieure et celle de son surcoût prévisible, et en votant sur l'opération extérieure, on voterait également sur le surcoût. Il s'agirait de décider si on est prêt à envoyer des hommes dans tel endroit pour y effectuer telle mission en sachant que le surcoût pour le contribuable s'élèverait à tant de millions d'euros. Tel est le vrai sujet de discussion.

Je suis ainsi favorable à ce que le vote sur l'OPEX et donc la prise de décision, intervienne au moment de l'adoption du budget, parce l'examen de celui-ci permet l'émergence d'un vrai débat démocratique fondé sur des données accessibles à tous. Les acteurs oublient souvent en effet, au moment de la décision, les aspects financiers des OPEX alors que ceux-ci sont d'autant moins négligeables que nous serons dans l'impossibilité de mener certaines actions, non pas pour des raisons de politique étrangère ou d'opportunité, mais de moyens. Une telle discussion permettrait dès lors au ministère de la défense de regagner en légitimité.

Imaginons en effet qu'une OPEX, indispensable aux yeux de tous les parlementaires comme de l'ensemble de nos concitoyens, se révèle impossible à mener pour des raisons de moyens : au cours de l'examen du budget de la défense, des arguments forts pourraient être invoqués pour que ce dernier ne soit plus systématiquement rogné afin de résoudre *in extremis* les problèmes budgétaires. Je le répète : cette procédure permettrait au budget de votre ministère de recouvrer sa légitimité, une légitimité qu'il mérite.

M. le ministre de la défense. Que n'étiez-vous dans l'hémicycle, monsieur Boucheron, lors du débat sur la réforme des institutions, pour expliquer à vos collègues du groupe socialiste votre position concernant le vote d'une OPEX ! Nous n'avons en effet rien dit d'autre que ce que vous venez d'exprimer. Pour partisan que l'on soit de la transparence, il est des circonstances où elle ne peut être exigée. Lorsque vous débutez une opération, la réaction de ceux que vous avez en face ne sera pas la même s'ils connaissent exactement les forces engagées et les éléments de soutien. Si, lors de l'opération Kolwezi, il avait été su que les paras ne pouvaient compter sur aucun soutien, il n'aurait peut-être pas été possible de sauver l'ensemble de nos compatriotes.

Quelle que soit l'opération, il est des éléments qui ne peuvent être communiqués ou à tout le moins dans des conditions qui garantissent à la fois la protection de nos forces et celle des personnes à secourir. Je suis donc d'accord avec vous : un vote immédiat n'a pas de sens.

Quant à savoir si le vote doit intervenir quatre, cinq ou six mois après le début de l'opération, encore faut-il d'abord s'entendre sur le début du décompte. Est-ce le jour où sont conduites sur le terrain des forces précurseurs – des forces spéciales, par exemple –, celui où commence réellement l'opération avec l'installation de la logistique ou encore celui où l'on considère la capacité opérationnelle – initiale ou totale – atteinte ? En tout cas, votre intervention, monsieur le rapporteur, me fournit des arguments pour le débat qui va débiter cet après-midi au Sénat et où je vais devoir affronter sur ce sujet des amendements du groupe auquel vous appartenez à l'Assemblée.

M. Jean-Michel Boucheron, rapporteur pour avis. Nous sommes très divers, monsieur le ministre !

M. Jacques Myard. Il n'y a pas que vous !

M. le ministre de la défense. J'ai eu l'occasion de débattre de cette question avec le président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale. Il a été décidé que le vote aurait lieu au bout de quatre mois, mais l'important est qu'il intervienne à un moment pertinent et pour des opérations d'importance. Il paraît difficile de réunir le Parlement pour des opérations du type Libéria où n'est engagé qu'un gendarme ou encore du type Haïti ou Sinäï – depuis 1980 dans le dernier cas – qui ne mobilisent que quelques hommes. Votre proposition de faire coïncider ce vote avec celui du budget général répondrait aux préoccupations exprimées par le président de votre commission et donnerait à ce vote tout son sens.

Je prends donc l'engagement de faire, à partir de 2009, une présentation la plus transparente possible de chaque opération, y compris de son coût, et de prévoir un débat spécifique au moment du budget. Une telle procédure évitera les votes à répétition qui risqueraient de devenir des exercices formels n'intéressant plus personne et qui se termineraient par des discours devant un hémicycle vide. Je ne sais comment elle peut être mise en place sur le plan pratique, mais il doit être possible de donner ainsi un sens au débat.

Le principe posé dans le Livre blanc, monsieur le vice-président de la commission de la défense, est que les OPEX doivent être financées et provisionnées en totalité dans la loi de finances initiale. J'espère que ce principe pourra être appliqué, sachant qu'un effort important a déjà été réalisé. En 1998, par exemple – la date étant choisie au hasard –...

M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Dix ans, c'est une bonne référence. (Sourires.)

M. le ministre de la défense. ... aucune provision n'existait et aucun crédit supplémentaire ne pouvait être ouvert. Il en a été ainsi jusqu'en 2002. Les lois de finances rectificatives ont, ensuite, permis de compléter les crédits, notamment en 2003 et 2004. De 2005 à 2008, on a assisté à une montée en puissance de la provision, qui est passée de 100 millions à 475 millions d'euros. Il n'y a pas eu de crédits complémentaires en 2008, compte tenu de la nécessité de contraindre le déficit budgétaire.

Les coûts des opérations principales, en arrondissant au million d'euros, sont les suivants : 7,5 millions d'euros pour l'opération Astrée en Bosnie et Croatie ; 103 millions d'euros pour l'opération Kosovo ; 115 millions d'euros pour l'opération Licorne ; 250 millions d'euros pour les opérations Héraclès et Pamir en Afghanistan ; 107 millions d'euros pour l'opération Épervier et 140 millions d'euros pour l'opération EUFOR au Tchad ; 80 millions d'euros au titre du Liban, le reste des opérations représentant 70 millions d'euros, soit un total, pour l'année 2008, de 880 millions d'euros pour les opérations majeures – chiffre qui devrait atteindre l'année prochaine, compte tenu des engagements pris par la France, 1 milliard d'euros environ.

À l'heure actuelle, monsieur le rapporteur spécial, 11 500 hommes sont engagés en opérations extérieures. Le surcoût des OPEX pour l'année 2007 a été couvert, pour partie, par une provision de 475 millions d'euros inscrite dans la loi de finances initiale. Comme je l'ai déjà indiqué, cette provision est en progression constante, et nous espérons qu'elle atteindra 500 ou 550 millions d'euros en 2009. Une somme

de 7 millions d'euros a été prise au titre II, sous enveloppe, par le programme 152. Un décret d'avances de 275 millions d'euros a été ouvert qui ponctionne directement les crédits d'équipement. De même, un montant de 14 millions d'euros a été couvert par le remboursement de l'ONU dont vous avez parlé. En résumé, ce sont environ 290 millions d'euros qui ont été prélevés sur l'effort d'équipement global de la défense.

Le rapport comptable doit faire l'objet d'une reventilation pour mieux identifier la part des crédits affectés aux OPEX. Pour l'instant, Bercy s'oppose à toute modification des imputations. Nous aurons donc besoin du poids du Parlement et de ses rapporteurs spéciaux pour améliorer la lisibilité des comptes.

Les facteurs les plus importants de surcoût tiennent à la nature et à la composition du détachement projeté, à la nature et au volume des matériels majeurs et au niveau des rémunérations des personnels. Un détachement air coûte plus cher, par exemple, qu'une unité de combat de l'armée de terre. La situation familiale du personnel entre également en ligne de compte, ainsi que le lieu de déploiement. Si des infrastructures existent, le coût est bien moindre que s'il faut en bâtir, comme pour l'opération EUFOR au Tchad. Le type de transport retenu compte aussi.

Tout dépend également de l'urgence de l'opération. Si l'on a le temps, on peut utiliser nos moyens de transport, en interne. De même, il faut prendre en compte la prise en charge ou non d'une partie de l'opération, notamment de soutien, au titre de l'Alliance atlantique ou de l'Union européenne.

Lors de la présidence française de cette dernière, nous proposerons que les règles de financement commun soient les mêmes pour l'Alliance atlantique et pour l'Union européenne, les premières étant plus favorables que les secondes. À ceux qui s'opposeraient à l'évolution des règles de l'Union, il sera alors facile de demander pourquoi ils n'adopteraient celles qu'ils jugent valables pour l'OTAN.

De 2002 à 2007, Michèle Alliot-Marie a engagé un énorme effort en matière de maintien en condition opérationnelle – MCO –, faisant passer les crédits de celui-ci de 2 milliards à 3,5 milliards d'euros. Cet effort budgétaire colossal a permis d'améliorer la disponibilité opérationnelle du matériel qui était tombée à un niveau très bas. Cependant, du fait, à la fois de l'usure de certains matériels et de l'utilisation intensive de certains autres, la disponibilité opérationnelle – je ne vous le cache pas – retombe à nouveau. Les hélicoptères Puma, les Transall et nombre de blindés légers sont usés jusqu'à la corde et ont besoin d'être remplacés par une nouvelle génération. Dieu merci, ces matériels commencent à arriver dans les forces. Pour autant, tout n'est pas réglé, car les matériels nouveaux coûtent en général beaucoup plus cher en MCO que les matériels anciens. Le coût horaire d'utilisation d'un hélicoptère Tigre, par exemple, est de 8 000 euros de l'heure, contre 800 pour un hélicoptère Gazelle. Bien sûr, cela revient à comparer une Porsche avec une 2 CV tant les capacités opérationnelles des deux hélicoptères sont différentes, mais la différence de coût d'utilisation est aussi grande.

C'est pourquoi, dans le cadre de la réforme du ministère et de la création du comité ministériel d'investissement, je ne signerai dorénavant aucun programme d'investissement s'il n'est pas accompagné d'une analyse du risque, permettant de s'assurer qu'il n'y aura pas de dépassement considérable du coût du programme. En outre, tout programme d'investissement devra comporter une estimation des frais d'utili-

sation et, autant que faire se peut, du coût de déconstruction du programme. Enfin, chaque analyse d'investissement devra intégrer deux facteurs majeurs : d'une part, l'exportabilité du matériel – il n'est pas normal qu'il faille attendre l'avis de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre, ou CIEEMG, pour devoir modifier le matériel à exporter – et, d'autre part, le niveau technologique : est-il nécessaire, par exemple, qu'un hélicoptère comme le Tigre vole sur le dos ?

Nous sommes donc, pour résumer, à la limite, concernant la disponibilité de certains équipements.

Le retard de livraison de l'A400M n'est pas dû, pour une fois, à des problèmes budgétaires, mais à des difficultés techniques. Louis Gallois, que j'ai rencontré lundi, a bon espoir que le premier vol intervienne bien avant la fin de l'été, la fin de l'été étant – a-t-il ajouté – le 21 septembre. Le retard de l'arrivée de l'A400M dans les forces devrait toujours être d'un an.

À force de pugnacité, je suis parvenu à ce que les Français, les Britanniques et les Allemands élaborent un MCO commun de base concernant l'A400M et non pas trois MCO différents. Ce MCO sera totalement commun avec les Britanniques, mais pas complètement avec les Allemands, ceux-ci préférant, pour l'instant, travailler avec la Lufthansa.

Il faut attendre que l'appareil soit en service pour pouvoir analyser clairement la manière dont nous allons nous organiser. Mais, sur le cœur commun de l'appareil et les pièces de haute valeur ajoutée, nous allons rester ensemble, ce qui veut dire que, sur les trente ou quarante années de son existence, l'avion sera commun, contrairement au Transall dont la version allemande n'a de commun avec la version française que la carlingue.

L'opération EUFOR Tchad/RCA atteindra sa capacité opérationnelle finale vers la mi-juillet, après avoir atteint sa capacité opérationnelle initiale fin mai. Près de 3 000 hommes sont, aujourd'hui, sur le terrain. Ce nombre devrait monter jusqu'à 4 000. La Russie devrait mettre quatre hélicoptères lourds à la disposition de la force européenne à partir du mois d'août.

Je rappelle que l'EUFOR a pour mission d'assurer la protection des réfugiés et des déplacés, mais n'est en aucun cas chargée de s'interposer entre les forces rebelles et les forces de l'armée régulière tchadienne, ni de contrôler la frontière. Si l'EUFOR a été conduite à riposter à la suite d'une accroche, c'est parce que les rebelles eux-mêmes ne savaient pas que c'était la force européenne qui était en face d'eux – ce qu'ils ont, paraît-il, regretté.

Le ministère de la défense, monsieur Grall, est le seul ministère où la totalité des crédits de la loi de finances initiale a été consommée, réserves de précaution incluses. Quand vous parlez de consommation à 86 %, vous intégrez en fait les crédits de report que nous n'avons pas été autorisés à consommer et qui représentent 1,5 ou 1,6 milliard d'euros.

Les intérêts moratoires ont baissé de 35 millions à 29 millions d'euros.

Les bonifications d'activité considérées dans leur totalité – bénéfiques de campagne, bonifications pour services aériens, etc. – représentent, chaque année, environ 850 millions d'euros, soit 12,4 % des pensions des ayants droit, et un milliard d'euros en comptant les ayants cause, c'est-à-dire 12 % des pensions versées. Ces bonifications représentent 9 % des annuités retenues des nouveaux entrants contre 15 % pour le stock. Selon les actuaires, le coût relatif des

bonifications devrait baisser au cours des trente prochaines années d'au moins 15,76 %. Le scénario central avec un gain d'espérance de vie de 3,2 ans et 10 900 départs en retraite en moyenne laisse espérer, en effet, une baisse de 26,47 % du coût.

Je vous prie d'excuser pour le retard avec lequel le rapport annuel de performances vous est parvenu. Mais je me dois de préciser que nous l'avons adressé en temps et en heure à Bercy qui a tardé à vous le transmettre, sans d'ailleurs apporter la moindre modification.

Accordez-nous, monsieur Grall, deux ou trois mois de plus pour présenter les futurs équipements et la loi de programmation militaire. Les priorités porteront sur le NH 90, qui rencontre un très vif succès à l'exportation, sur l'A400M, dès qu'il sera prêt, et sur le VBCI, avec la nécessité d'améliorer en permanence la protection et la sécurité de nos troupes ainsi que cela a commencé avec le programme d'urgence opérationnelle, ou *crash program*. D'autres programmes seront poursuivis, comme le Rafale.

Les engagements pris devant les responsables militaires mardi dernier par le Président de la République font de la défense une priorité nationale. Il est, en effet, prévu, d'une part, que la bosse de 3 ou 3,5 milliards d'euros sur les années 2009, 2010 et 2011 soit financée par des mesures extra-budgétaires exceptionnelles et, d'autre part, que la totalité des économies que nous réaliserons sera conservée par nous, ce qui nous différencie de toutes les autres administrations de la République. Les crédits d'équipement passeront, de ce fait, de 16 milliards à 18 milliards d'euros dans la future loi de programmation militaire.

Le contrat opérationnel qui prévoyait que l'armée de terre dispose de 50 000 hommes, projetables en un an, sur l'arc de crise était physiquement et financièrement irréalisable, comme l'a démontré l'état des lieux auquel j'ai procédé à la demande du Président de la République et du Premier ministre. Il aurait nécessité 5 milliards d'euros supplémentaires en équipement à partir de 2010 ou 2011. Personne ne peut imaginer que la France consacre à l'équipement de ses forces l'équivalent de deux fois les ressources budgétaires annuelles nouvelles liées à la croissance.

Une force de projection pour l'armée de terre de 30 000 hommes en six mois sur un arc de crise allant de l'Atlantique à l'océan Indien est supérieure à tout ce que nous avons fait depuis 1945. Au moment de Suez, nous avons déployé 26 000 hommes. En 1991, lors de la guerre du Golfe, nous avons péniblement projeté 12 000 hommes en Arabie saoudite – alors que l'armée de terre en comptait 300 000 –, et cela en étant obligé de transformer notre porte-avions en porte-camions.

Un excellent rapport rédigé par le président de la commission de la défense de l'époque démontrait, premièrement, notre incapacité à projeter des volumes significatifs en cas de crise grave, deuxièmement, une interopérabilité limitée avec nos alliés, troisièmement, les difficultés pour l'armée de terre de se projeter du fait de la conscription – c'est ce qui a conduit à l'armée mixte suite aux conclusions du Livre blanc en 1994 puis à la professionnalisation en 1996 –, quatrièmement, l'inadéquation de certains équipements : les Jaguar, par exemple, n'étaient pas capables de tirer la nuit et restaient au sol dès que le soleil se couchait.

Aux 30 000 hommes projetables sur l'arc de crise s'ajoutent 5 000 hommes pouvant être déployés sur un théâtre secondaire et 10 000 hommes au titre de la défense du territoire. Si, un jour, la France est obligée de mobiliser 45 000 hommes pour une opération, c'est que la situation sera

grave, d'autant qu'aujourd'hui nous n'intervenons jamais seuls : nous le faisons soit en alliance, soit en coalition, et toujours dans le cadre d'une résolution des Nations Unies.

Encore faut-il préciser que ces 45 000 hommes ne concernent que l'armée de terre. Même si notre niveau est équivalent à celui des Britanniques, leurs 40 000 ou 41 000 soldats projetés au plus fort de la guerre en Irak comprenaient également des éléments de l'armée de l'air et de la marine et étaient envoyés sur un temps court. Jamais la France n'a projeté 70 avions de combat sur un théâtre éloigné avec, de plus, une capacité de projection plus courte puisque le Livre blanc assigne un délai de six mois pour la projection des 30 000 hommes.

On peut toujours estimer que l'arc de crise n'est pas assez large. Mais la France ne dispose pas des mêmes moyens que les États-Unis qui représentent, à eux seuls, 50 % de l'effort militaire de la planète. Loin d'y voir un déclassement militaire, il faut au contraire considérer que l'on passe d'un contrat opérationnel virtuel à un contrat opérationnel réel. Le fait que la France conserve le pouvoir d'entrer en premier sur un théâtre de crise majeure lui laisse l'ambition de rester l'une des quatre premières puissances militaires. En tout cas, l'arc de crise recouvre les théâtres de crise majeurs qui peuvent avoir des retentissements directs sur notre propre sécurité.

M. Axel Poniatowski, *président de la commission des affaires étrangères*. Concernant le second porte-avions, si la décision est repoussée à trois ou quatre ans du fait d'un problème fondamentalement budgétaire, il n'en reste pas moins que le besoin opérationnel d'un second porte-avions est évident.

Le Président de la République, à plusieurs reprises, a souligné que le coût de l'armée se partageait en 60 % pour les dépenses de fonctionnement et 40 % pour les dépenses d'investissement, alors que le reformatage de l'armée, fondé sur les propositions du Livre blanc et sur ses propres décisions, conduirait à inverser ce ratio.

Vous avez par ailleurs indiqué, monsieur le ministre, que des mesures exceptionnelles étaient prévues pour financer la bosse de 3 milliards au cours des trois prochaines années, ne serait-ce que pour conduire à terme les programmes existants.

Quels sont, dans ce contexte, les éléments d'appréciation pour décider de la construction du second porte-avions ? Le budget envisagé à cinq ou six ans peut-il intégrer son coût prévisible ?

M. Michel Diefenbacher. Monsieur le ministre, j'ai bien entendu, les éléments de réponse que vous avez apportés à Louis Giscard d'Estaing au sujet de la sous-budgétisation des OPEX. Cependant, nous sommes tous convaincus que l'état-major des armées est en mesure de faire, en début d'année, des prévisions plus précises que celles figurant dans la loi de finances initiale. Ce serait intéressant qu'il le fasse, pour une raison de principe, d'abord – les lois de finances se doivent d'être précises et sincères –, pour une raison de gestion budgétaire, ensuite : cela éviterait des suppressions ou des annulations, en cours d'année, de crédits d'équipement.

Ma première question concerne notre dispositif de bases prépositionnées en Afrique. La France a quatre implantations permanentes – Sénégal, Côte d'Ivoire, Gabon et Djibouti –, auxquelles on peut ajouter, bien qu'il ne s'agisse pas d'une base prépositionnée, les effectifs permanents stationnés au Tchad depuis pratiquement vingt-cinq ans. Ce dispositif

permet-il, d'un point de vue opérationnel, diplomatique et budgétaire, de faire face aux situations auxquelles nous sommes confrontés ?

Ma deuxième question porte sur la création d'une base française dans les Émirats arabes unis. Quels seront ses missions, ses moyens – en effectif et en matériel –, son coût – en termes de construction et de fonctionnement – et son financement ? Les Émirats semblent demandeurs de cette implantation. Une participation financière de leur part est-elle prévue ? Enfin, quel est le calendrier prévu pour sa réalisation ?

Ma troisième question a trait aux affrontements qui ont eu lieu, voilà quelques jours, entre les forces érythréennes et djiboutiennes. La presse a fait état d'une dizaine de morts et d'une centaine de blessés. Je rappelle que la France a un accord de défense avec Djibouti et 2 900 hommes prépositionnés sur place. Ce dispositif a-t-il été conduit à intervenir ? Pensez-vous qu'il y a un risque d'escalade dans ce pays ?

M. Jean-Claude Viollet. Monsieur le ministre, ma première remarque porte sur le volume et la structure de la dépense concernant les OPEX.

Le coût des OPEX ne cesse d'augmenter. Les opérations en Afghanistan se sont élevées à 184 millions d'euros en 2007 et atteindront probablement 256 millions d'euros en 2008, puisque la présence française est renforcée dans ce pays. Si l'on ne change pas la voilure par rapport aux engagements pris, le coût total des OPEX dépassera le milliard d'euros que vous évoquiez tout à l'heure. Or, la voilure, c'est le volume des dépenses.

Quant à la structure de la dépense, elle repose en grande partie sur le surcoût d'entretien des matériels en opération. Une étude des coûts de possession réels – c'est-à-dire en usage – des matériels se révèle nécessaire. Le coût de maintenance des Leclerc au Liban, par exemple, conduit à s'interroger sur la pertinence du maintien en condition opérationnelle des équipements. Il faut également exiger des engagements de résultat de la part des industriels et faire jouer la compétition dans la conduite des programmes. Il ne s'agit pas de mettre mal les industriels, mais il ne s'agit pas non plus de mettre mal la défense nationale.

Deuxièmement, on parle beaucoup des OPEX, et moins des OPINT – opérations intérieures. Or le Livre blanc porte à la fois sur la défense et sur la sécurité nationale. En cas de menace de notre territoire, de catastrophe naturelle ou de crise sanitaire, le coût de Vigipirate grimperait rapidement, ce qui entraînerait des surcoûts. Comment ceux-ci seraient-ils pris en charge ?

Troisièmement, il convient d'ajouter, aux grands programmes que vous avez cités, les ravitailleurs, matériel essentiel pour la mise en œuvre de toute opération – surtout lorsque l'on parle de deuxième composante aérienne de la force de dissuasion –, et les drones, à propos desquels j'ai pu dire qu'il fallait sortir de l'errance. Plutôt que d'attendre des écrits nombreux sur les drones, le mieux serait de prendre une décision politique, d'autant que l'une des priorités affichées dans le Livre blanc est précisément de développer nos capacités de renseignement, d'observation et d'anticipation.

M. Jacques Myard. La notion de base de défense me paraît pertinente. La défense n'est pas, en effet, un outil de l'aménagement du territoire, même s'il faut prévoir un soutien économique pour les villes qui vont perdre leur régiment. Cela étant, je m'interroge sur la réduction du nombre de

régiments, car l'on ne sait pas ce que nous réserve l'avenir. Les bases concernées par le reformatage de l'armée seront-elles complètement abandonnées ou certaines seront-elles mises en quelque sorte sous cocon ?

Deuxièmement, les Anglais venant une fois de plus de nous lâcher pour la construction d'un second porte-avions – puisqu'ils ont ordonné, il y a quinze jours, le lancement d'études pour leur propre porte-avions – il serait judicieux, compte tenu de la hausse continue du prix du pétrole, d'envisager la construction, quand les contraintes budgétaires le permettront, d'un porte-avions nucléaire.

Troisièmement, il est beaucoup question d'externalisation. Or, comme on le constate dans la gestion de nos collectivités territoriales, ce n'est pas la panacée : elle ne s'accompagne pas toujours d'une réduction des coûts tandis qu'elle impose de nombreuses contraintes. Les Anglais ont externalisé leurs médecins militaires. Résultat : ces derniers ne se déplacent pas sur le terrain quand on a besoin d'eux au motif qu'ils sont des civils. Que représente, en pourcentage du PIB, notre effort de défense, hors gendarmerie ? Est-ce 1,6 ou 1,7 %, à comparer avec les 2,1 % consentis par les Britanniques ?

Enfin, sans vouloir m'étendre sur la question de l'OTAN, je trouve idiot que la France s'y rallie. Je conteste la pertinence du syllogisme mis en avant pour expliquer ce ralliement, car si l'on est pour la défense européenne, ce n'est pas parce que ses partenaires, qui eux aussi sont pour la défense européenne, ont aliéné leur liberté dans l'OTAN, qu'il faut pour autant se rallier à l'OTAN pour faire la défense européenne.

La France n'a pas besoin de l'OTAN. Même si nos officiers peuvent, de temps en temps, avoir un poste de commandement au sein de cette organisation, ils ne feront pas le poids. De plus, les conséquences sont désastreuses sur le plan diplomatique, car cela donne l'image d'une France qui s'aligne sur les Américains, cela au pire moment. Je ne comprends pas la démarche et, vous l'aurez compris, je ne l'approuve pas.

M. le ministre de la défense. Je précise, tout d'abord, que le ratio 60/40 que j'évoque souvent ne concerne pas le budget et les crédits en tant que tels. Il signifie que 60 % des ressources humaines du ministère sont consacrés à l'administration générale et au soutien et 40 % aux forces opérationnelles. Le rapport est inverse au Royaume Uni.

Dans l'idéal, il faut un second porte-avions, cela ne fait aucun doute. Estimée au début à 3 milliards d'euros, sa construction se monterait aujourd'hui à 3,8 milliards d'euros, ce qui, si elle était lancée immédiatement, représenterait des tranches annuelles de 500 millions d'euros, alors que j'ai évoqué la bosse sur les trois prochaines années et les contraintes qui pèsent sur des programmes absolument prioritaires. De plus, nous ne serions pas au rendez-vous de la prochaine IPER prévue en 2015.

Nous avons donc préféré attendre d'avoir passé le gros de la bosse avant de prendre une décision. Se laisser du temps pour réfléchir au contenu du programme permettra cependant d'être au rendez-vous après la deuxième IPER et d'avoir alors constamment un porte-avions à la mer.

On pourrait également envisager de mutualiser, au niveau européen, l'ensemble du groupe aéronaval qui accompagne le porte-avions, et même de prévoir qu'il y ait en permanence à la mer un porte-avions européen – sans qu'il soit question, monsieur Myard, d'un commandement européen.

M. Jacques Myard. À défaut de défense en commun, c'est le déficit en commun !

M. le ministre de la défense. Concernant l'IPER, celle-ci a déjà été réduite, mais si l'on pourra allonger la durée d'utilisation du porte-avions avant sa prochaine immobilisation, l'effort budgétaire nécessaire pour être au rendez-vous de l'IPER de 2015 est en tout état de cause impossible à tenir.

Le Livre blanc prévoit, monsieur Diefenbacher, deux bases majeures, l'une sur la façade atlantique et l'autre sur l'océan Indien, c'est-à-dire à Djibouti, et, éventuellement, une base complémentaire de soutien dans la zone sahélienne. Si vous ajoutez à ces bases prépositionnées, le dispositif Guépard, qui permet, dans les quarante-huit heures, de projeter des troupes par exemple en Afrique, vous voyez que la France dispose de moyens que n'ont pas les autres pays et dont ils ont déjà bénéficié, notamment lors de la crise du Tchad au mois de janvier. C'est grâce aux forces prépositionnées directement à N'Djamena et au dispositif Guépard que nous avons été en mesure de sauver l'ensemble des ressortissants des quarante-neuf pays qui vivaient dans cette ville.

Le projet de création d'une base militaire à Abu Dhabi est l'expression concrète de l'accord de défense signé par la France en 1994 – c'est-à-dire avec l'accord de François Mitterrand et d'Édouard Balladur, alors Premier ministre – avec les Émirats arabes unis. Cette base aura une mission de soutien de l'ensemble des forces situées dans la région. Nous avons, en effet, de très nombreux exercices aériens et maritimes en commun tant avec les Koweïtiens, les Saoudiens qu'avec les Émiratis, et nombre de coopérants se trouvent dans les différentes armées.

L'accord de défense, extrêmement liant, qui a été signé, permettra de soutenir nos éléments sur place et de répondre à la volonté du Président de la République d'être présents dans cette zone stratégique et, en particulier, dans un pays qui a décidé d'allier Islam et modernité. Toutes les grandes écoles s'installent en effet à Abu Dhabi et dans les Émirats arabes unis, et le tourisme s'y développe.

L'équipement est financé par les Émirats arabes unis pour un coût de fonctionnement qui s'élèvera entre 15 et 20 millions d'euros par an.

M. Michel Diefenbacher. La base d'Abu Dhabi sera située à 200 ou 250 kilomètres des côtes iraniennes. Le choix du site a-t-il un lien avec le fait que l'Iran apparaît comme l'une des principales menaces pour la défense européenne ?

M. le ministre de la défense. Très honnêtement, non, même s'il est vrai que l'Iran est en face.

L'accord de défense signé avec les Émirats arabes unis – sachant que tout accord pourra faire l'objet d'une information auprès du Parlement lorsque la réforme des institutions aura été adoptée par les trois-cinquièmes du Parlement – est l'accord qui nous lie le plus de tous les accords conclus par la France. La base d'Abu Dhabi a forcément une signification puisqu'elle concentrera des moyens humains et matériels. Mais avec ou sans base, il nous engage dans toute crise éventuelle dans cette partie du monde. Signé après la guerre du Golfe, il nous a permis de prendre une position exceptionnelle dans cette zone et de nouer un partenariat privilégié tant avec le Qatar qu'avec les Émirats arabes unis, qui est un partenariat stratégique majeur qui n'est pas sans conséquences sur toute une série de sujets.

Concernant Djibouti et la crise avec les Érythréens, la France a apporté une aide logistique et un soutien dans le domaine du renseignement, mais n'a pas participé aux combats.

En matière de MCO, j'ajouterai à la réponse que j'ai faite à Louis Giscard d'Estaing qu'il nous faut encore améliorer le fonctionnement du système. La création, pour l'aéronautique, de la SIMMAD – structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense – et du SIAE – service industriel de l'aéronautique –, celle des mêmes services pour l'ensemble des matériels de l'armée de terre, et celle du SSF – service de soutien de la flotte – pour la marine, service qui est une vraie réussite puisque la disponibilité opérationnelle des bâtiments s'est améliorée de façon considérable, devrait nous permettre de parvenir à des niveaux de performance meilleurs.

Les OPINT coûtent 20 millions d'euros par an. Elles ne sont en rien comparables aux OPEX ne serait-ce que parce qu'elles ne donnent lieu, par exemple, ni à bonification ni à augmentation de rémunération. Elles font partie du métier, puisqu'elles consistent à être présent dans des zones où peut exister une menace liée au terrorisme.

Concernant les drones, j'ai demandé une analyse précise du coût du programme de drone de renseignement *Advanced UAV*, car si l'on a besoin d'un drone, encore faut-il disposer d'une analyse des risques. En accord avec nos amis allemands et espagnols, personne ne prendra de décision d'ici au mois de septembre ou octobre, sachant que d'autres solutions sont proposées par les industriels.

Quant à notre flotte de ravitailleurs, elle a besoin d'être renouvelée. Aucune décision n'a encore été prise, mais il y a de fortes chances que soit retenu le programme MRTT – *multi-role transport tanker* – qui gagne tous les marchés à travers le monde. Nous examinons les moyens de mettre en place un partenariat public-privé.

En mutualisant tous les services qui peuvent l'être – ressources humaines, finances, alimentation, habillement – les bases de défense permettront de réduire le rapport entre administration centrale et soutien, et forces opérationnelles. Elles assureront l'administration générale et le soutien commun de toutes les formations implantées dans un rayon de trente kilomètres.

Il va de soi que le désengagement sera total s'agissant des garnisons quittées. Pour autant, la France conservera la capacité de remonter en puissance autant que nécessaire si une crise majeure survient, car elle en aura le potentiel, avec son industrie de défense et sa capacité à répondre à la totalité du spectre des opérations.

En tout cas, l'immobilier abandonné sera vendu. Nous réfléchissons d'ailleurs à un montage financier nous permettant de bénéficier du fruit de la vente avant la réalisation de celle-ci.

M. Louis Giscard d'Estaing, rapporteur spécial. Je précise, à l'intention du président Poniatowski, que la commission des finances avait demandé que le tableau détaillant le financement des OPEX lui soit communiqué. Une information à ce sujet figure donc dans le rapport spécial de la commission des finances.

M. Axel Poniatowski, président de la commission des affaires étrangères. Les chiffres diffèrent parfois.

M. Louis Giscard d'Estaing, rapporteur spécial. C'est exact. C'est un problème auquel nous devons travailler.

Par ailleurs, le débat budgétaire ne permettant pas d'entrer dans le détail de ces chiffres, ce qu'autorisent au contraire les programmes et les missions au sens de la LOLF, il serait

opportun, si la décision était prise de débattre du financement des OPEX au moment du débat budgétaire, de créer un cadre spécial à cet effet.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan*. À moins de proposer, ce qui pourrait se faire, un amendement de réduction de crédits pour provoquer le débat.

M. Louis Giscard d'Estaing, *rapporteur spécial*. Nous ne disposons pas nécessairement de l'information au moment du débat budgétaire car le RAP est généralement publié après.

M. le ministre de la défense. Je m'engage à ce que vous disposiez au moment de la discussion budgétaire, en octobre, d'une situation analytique précise de chaque opération extérieure et de son coût. Il s'agira bien entendu d'indications prévisionnelles, mais elles seront fondées sur l'état de nos connaissances d'alors.

Je ne suis pas non plus, monsieur Myard, un chantre de l'externalisation. Cela étant, elle peut être intéressante dans certains cas. Il convient tout au moins de procéder à une analyse objective, sereine et non idéologique de la question.

Il ne serait pas particulièrement idiot, par exemple d'externaliser l'habillement de nos troupes, en fixant des objectifs précis aux entreprises en termes de qualité ou de délai de livraison. Il faut qu'enfin nos troupes disposent, en temps et en heure, des équipements dont elles ont besoin. Je préférerais d'ailleurs que l'on passe d'une gestion des stocks à une gestion des flux, avec des obligations de résultat.

En dehors des OPEX où l'alimentation doit être maintenue en interne, je ne vois pas non plus pourquoi elle devrait continuer à l'être dans des services qui ne seront jamais projetés.

Parmi les personnels civils de la défense, qui ont un vrai attachement à la communauté à laquelle ils appartiennent, certains sont malheureux de ne jamais pouvoir participer aux opérations extérieures. Aussi je réfléchis à une modification du dispositif juridique des réserves afin d'autoriser certains civils, « militarisés » pour le temps d'une opération, puissent accompagner les forces.

La part consacrée par les Britanniques à la défense est plus importante que la nôtre. Cependant, une analyse plus fine montre que les crédits d'équipement se valent à quelques centaines de millions près. Les Britanniques consacrent beaucoup plus d'argent que nous aux rémunérations, car le niveau de vie est plus élevé en Grande Bretagne qu'en France. De même, les dépenses de fonctionnement sont également plus élevées, en dépit de nombreuses externalisations.

S'agissant de l'OTAN, je ne vais peut-être pas ouvrir le débat.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan*. Nous nous écarterions sensiblement du projet de loi de règlement...

M. Jacques Myard. J'ai tenu simplement à faire part de mon opinion sur ce point. Le débat ne fait que commencer.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan*. Nous connaissons bien les positions respectives des uns et des autres.

M. le ministre de la défense. Permettez-moi simplement de vous faire remarquer, monsieur Myard, que l'OTAN d'aujourd'hui n'est pas celui de 1966.

M. Jacques Myard. Nous sommes bien d'accord. C'est pourquoi il ne sert à rien.

M. le ministre de la défense. Vous ne pouvez pas reprocher à l'Alliance atlantique d'être trop américaine...

M. Jacques Myard. Le problème n'est pas là !

M. le ministre de la défense. ... si vous ne vous impliquez pas pour faire en sorte que l'Europe de la défense évolue.

M. Jacques Myard. Aujourd'hui, nous avons tous les avantages de l'Alliance sans en avoir les inconvénients. Gardons les avantages et laissons les inconvénients aux Américains !

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan*. Vous n'arriverez pas à convaincre M. Myard, monsieur le ministre.

Il me reste à remercier chacun d'avoir participé à cette réunion de travail.

La séance est levée.

(La réunion de la commission élargie s'achève à douze heures trente-cinq.)

Commission des finances, de l'économie générale et du plan

Commission des affaires culturelles, familiales et sociales

Judi 19 juin 2008

(En application de l'article 117 du règlement)

Culture (programme « patrimoines ») compte spécial : cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale

PRÉSIDENCE DE M. DIDIER MIGAUD

(La réunion de la commission élargie commence à neuf heures cinq.)

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan*. Je suis heureux d'accueillir Madame la ministre au sein de cette commission consacrée au projet de loi de règlement 2007. En octobre dernier, nous avons pu apprécier, Madame, votre volonté de répondre simplement et directement aux questions de la commission élargie sur votre projet de budget pour 2008.

Cette année, pour la première fois, cette procédure est mise en œuvre pour le contrôle de l'exécution, le Parlement souhaitant consacrer plus de temps à l'exécution du budget, dans l'esprit de la LOLF.

Nous sommes convenus d'aborder davantage la question du programme « Patrimoines ».

Nous allons tout d'abord laisser la parole au rapporteur spécial du programme Patrimoines, Nicolas Perruchot.

M. Nicolas Perruchot, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan*. Je suis heureux que le programme « Patrimoines » soit étudié en commission élargie.

Entre 2006 et 2007, les politiques culturelles du patrimoine ont consommé près de 130 millions d'euros de crédits budgétaires supplémentaires, soit plus 13 %. Vu le contexte de nos finances publiques, un tel effort de la solidarité nationale vous oblige, Madame la ministre.

Il vous oblige notamment à rendre compte de l'usage par le ministère de la culture du milliard octroyé en 2007 au programme « Patrimoines ». Or, pour rendre des comptes, encore faut-il pouvoir mesurer l'exécution ainsi que la performance des crédits budgétaires.

Le projet annuel de performances retenait trois objectifs : améliorer la conservation des patrimoines ; augmenter l'accès du public au patrimoine national ; élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics.

Le rapport annuel de performances de 2007 ne permet que partiellement d'apprécier les résultats de votre ministère. La commission des finances partage ainsi le constat de la Cour des comptes.

Si les indicateurs retenus mesurent bien l'efficacité et non l'activité des services, ils ne reflètent les missions de protection et de contrôle du programme que sous un angle quantitatif.

Les modalités de renseignement des indicateurs souffrent encore de limites pédagogiques.

Il faut achever et fiabiliser l'adaptation des systèmes d'information – « Arpège » et « Bonus » – au pilotage par les performances.

Quelles mesures allez-vous prendre pour améliorer cette situation ?

Les objectifs et les indicateurs vont-ils évoluer, notamment dans le prochain projet de loi de finances ?

Par ailleurs, l'existence d'un programme « Soutien » au sein de la mission « Culture » nuit à l'appropriation des mécanismes de la LOLF par vos services.

Plus de la moitié des crédits sont présentés comme des subventions pour charges de service public versées à des opérateurs, alors que ces dotations financent indifféremment des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement de la répartition des crédits par titre.

Quelle a été, en 2007, la part des subventions aux opérateurs destinée à financer des travaux et des investissements ? Quels sont les opérateurs qui ont consacré, en proportion de leur budget global, la plus grosse part de leur subvention à des dépenses d'investissement ? Quels sont ceux qui, au contraire, affichent le pourcentage le plus faible ?

Face au risque de débudgétisation déguisée, comptez-vous enfin répondre au vœu de la commission des finances d'enrichir la partie consacrée aux opérateurs dans les RAP, qui se limite aujourd'hui à quelques opérateurs considérés comme « principaux », entravant ainsi la transparence budgétaire sur l'usage des crédits alloués aux autres établissements ? Pas moins de treize opérateurs sont concernés dans le seul programme « Patrimoines » !

Comment l'architecture de la mission « Culture » pourrait-elle évoluer avec la réorganisation en cours du ministère ?

Pensez-vous lancer le chantier de la ventilation des crédits de rémunération, notamment ceux des services départementaux de l'architecture et du patrimoine, les SDAP, du programme « Transmission des savoirs » vers le programme « Patrimoines » ?

S'agissant de l'exécution budgétaire proprement dite, le Parlement vous avait octroyé en loi de finances initiale pour 2007, 2,76 milliards de crédits de paiement au titre de la mission « Culture », dont plus d'un milliard pour le programme « Patrimoines ».

Comment expliquer que le taux de consommation des crédits budgétaires soit de 94,8 % des crédits de paiement mais de seulement 79,4 % des autorisations d'engagement ? Cela résulte-t-il d'un déficit de pilotage des opérations culturelles ?

Ce constat doit-il nous amener à appliquer le principe du « chaînage vertueux » entre le projet de loi de règlement et le projet de loi de finances en contrôlant l'évolution du montant des crédits du patrimoine l'an prochain ?

Comment justifier que le niveau des reports de crédits sur 2007 soit si élevé pour la mission « Culture » – 83,9 millions, soit près de 32 % des crédits d'investissement ouverts en 2006 ?

Le niveau de reports à l'issue de l'exécution 2007 est moindre mais encore important – 35,7 millions – et concerne presque exclusivement le programme « Patrimoines ».

À ce titre, la Cour des comptes a rappelé dans son récent rapport qu'une situation similaire avait conduit, au début des années 2000, à ajuster les crédits en loi de finances 2004, diminuant de moitié le montant des reports.

Enfin, comment vos responsables de programme ont-ils utilisé la fongibilité asymétrique ? Des économies ont-elles été réalisées en gestion grâce aux souplesses offertes par la LOLF ? Ou est-ce, au contraire, un échec ?

Les dépenses fiscales associées aux politiques culturelles sont généreuses. Le récent rapport d'information de la commission des Finances sur les niches fiscales propose d'encadrer et de rénover le dispositif « Malraux » et de moderniser le dispositif applicable aux monuments historiques.

Pour autant, la cour des comptes dénonce une prise en compte partielle des dépenses fiscales, qui exclut notamment le principal dispositif de mécénat prévu par le code général des impôts, à savoir le soutien à la diffusion culturelle et aux musées, d'un coût de 190 à 200 millions.

Comment comptez-vous améliorer la présentation et la justification des dépenses fiscales dans le PAP 2009 et le RAP 2008 ?

Comment s'explique le chiffrage défailant de la réduction d'impôts sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques ? Alors que cette mesure avait coûté 20 millions à l'État en 2006, le PAP 2007 avait de toute évidence sous-estimé le besoin, l'évaluant à seulement 5 millions. Comment expliquer ce décalage, le chiffrage 2007 de la mesure dans le RAP faisant état de 10 millions ?

Quelles sont les six entreprises qui, d'après le RAP 2007, ont bénéficié de la mesure ?

Pour ce qui est des actions culturelles en faveur des patrimoines en 2007, je laisserai à mon collègue de la commission des affaires culturelles le soin de vous interroger sur les allers-retours dans le financement des monuments historiques et du Centre des monuments nationaux.

L'année 2007 a été marquée par des difficultés dans les travaux de restauration imputés sur le programme Patrimoine, et les services du ministère n'ont pu absorber le surcroît de moyens liés à la mise à disposition de 140 millions de fonds de concours issus de la taxe sur les droits de mutation, du fait notamment d'un montage administratif complexe entre le CMN et les directions régionales des affaires culturelles.

L'année 2007 a été présentée comme une année importante en termes d'avancement des chantiers d'investissement, notamment avec la cité de l'architecture et du patrimoine.

Quels sont les chantiers qui ont été retardés en 2007 ? S'agissant des plus grosses opérations, pouvez-vous faire le point sur les raisons des retards et les perspectives d'achèvement de ces chantiers ?

Comment fut utilisée la progression de la dotation 2007 aux musées du Louvre et d'Orsay que votre prédécesseur avait sollicitée auprès de nous en 2006 ? Ces crédits ont-ils effectivement progressé ?

Quel montant a-t-il finalement été affecté au financement du département des arts d'Islam du musée du Louvre, et quel est le bilan des opérations ? L'accord avec les Émirats arabes unis pour le « Musée universel Louvre Abou Dabi » a-t-il eu un impact sur l'exercice budgétaire 2007 ?

Quel montant a été affecté au financement de la restauration du tympan est du musée d'Orsay et à la reconstruction du pavillon amont ? Quel bilan peut-on dresser de ces travaux et comment répondent-ils à la double problématique du musée, sa sécurisation et son extension géographique ?

Pouvez-vous enfin faire le point sur l'exécution des crédits d'investissement consacrés en 2007 au projet du centre Pompidou à Metz ?

Permettez-moi deux digressions qui font écho à votre précédente audition devant la commission élargie du 30 octobre 2007, où s'étaient notamment exprimés des réserves sur l'organisation administrative de la gouvernance des musées et des doutes sur le bien-fondé de la généralisation de la gratuité dans les musées.

Où en est-on de la réforme de la gouvernance des musées de France, dans le cadre de la revue générale des politiques publiques de la nécessaire évolution du positionnement respectif de la Direction des musées de France, de la Réunion des musées nationaux et des établissements publics muséaux ?

Disposez-vous d'un premier bilan de l'expérimentation de la gratuité dans les musées ?

Je ne résiste pas, par ailleurs, à la tentation d'évoquer la gestion budgétaire 2007 du musée et du domaine national de Versailles, dont vous étiez la présidente.

Quel bilan dressez-vous de l'exécution budgétaire du schéma directeur de Versailles et de la mobilisation des crédits privés pour y mener des opérations d'investissement ? Je pense à la restauration de la Galerie des Glaces par le groupe Vinci, achevée en juin 2007, et à la signature d'un partenariat public-privé avec la société Unilog au début de 2007 afin de réduire les files d'attente et d'améliorer l'accueil ?

Au-delà de Versailles, d'autres montages financiers avec des investisseurs privés ont-ils été concrétisés en 2007 ?

Enfin, 2007 a été l'année du transfert de la totalité des personnels de la Bibliothèque nationale de France à l'établissement public. L'exécution budgétaire des crédits liés à ce transfert s'est-elle déroulée sans heurt ? Comment aller plus loin ?

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. Monsieur le rapporteur spécial, nous vous remercions pour la qualité de votre travail et pour la précision de vos questions.

Mme Christine Albanel, *ministre de la culture et de la communication*. S'agissant du rapport annuel de performances et de l'amélioration du système de mesure de la performance, nous sommes tous très mobilisés depuis 2004 : 67 % de nos indicateurs ont évolué favorablement en 2007, et 87 % des sous-indicateurs ont été renseignés en 2007 contre 73 % l'an dernier. Un seul indicateur, celui qui porte sur l'efficacité du soutien à l'exportation des produits culturels, n'est pas renseigné.

Il faut tout de même progresser en renforçant la fiabilité des outils de pilotage. Un chantier de certification des indicateurs a été engagé et nous souhaiterions améliorer la lisibilité des PAP et des RAP, en supprimant les sous-indicateurs qui manqueraient de pertinence.

Enfin, nous tenons compte des remarques des parlementaires et des inspections qui déplorent l'aspect trop technique des présentations stratégiques et le développement insuffisant du lien entre le volet performances et le volet budgétaire.

Plusieurs indicateurs doivent évoluer, notamment pour le programme Patrimoine. Un sous-indicateur qui portait sur la protection des sites conduisait ainsi à comptabiliser le nombre de sites inscrits, alors qu'il ne s'agit plus de les multiplier aujourd'hui.

Nous souhaitons également améliorer les indicateurs sur la fréquentation des jeunes publics car les mêmes tranches d'âge ne sont pas toujours visées.

Nous ne sommes pas très bons en matière de taux de satisfaction.

Quant au programme « Création », nous élaborons un indicateur sur la composition des publics.

Pour ce qui est des opérateurs, ils ont consacré 13 % des subventions versées par le ministère à l'investissement.

Versailles n'ayant pas reçu de subvention de fonctionnement, tout est dédié à l'investissement.

60 % de la subvention versée au château de Chambord sont consacrés à l'investissement ? Pour mémoire, le taux est de 39 % pour le musée d'Orsay.

L'Institut national de recherches archéologiques préventives ne reçoit pas de subvention d'investissement, non plus que le musée du Quai Branly, qui est neuf.

Pour d'autres, l'investissement ne correspond qu'à une faible part de la subvention versée – 1 % pour le musée des Arts décoratifs, récemment rénové, 2 % pour la Cité de l'architecture et du patrimoine, 3 % pour la Cinémathèque française, 5 % pour l'Institut national d'histoire de l'art, 7 % pour la Bibliothèque nationale de France – compte non tenu du site Richelieu, qui recevra une subvention d'investissement plus élevée au prochain exercice, mais qui passera par les MOC.

Vous souhaitez enrichir la partie consacrée aux opérateurs dans les RAP. C'est vrai, nous ne nous intéressons en effet aujourd'hui qu'aux opérateurs principaux, ce qui n'est pas satisfaisant. Nous devons cependant nous entendre avec la direction du budget pour que les documents budgétaires ne soient pas trop volumineux. Cela étant, des explications portant sur l'ensemble des opérateurs figurent dans la partie « Justification au premier euro » du RAP.

S'agissant de la réorganisation de la mission « Culture », ce n'est pas la structuration des budgets qui gouverne l'organisation des services, mais l'inverse.

Une nouvelle organisation de l'administration centrale a été actée lors du Conseil de modernisation des politiques publiques. Les dix directions actuelles seront remplacées par trois directions générales et un secrétariat général. Cette nouvelle organisation sera plus proche de la structuration du budget de la mission « Culture » et correspondra mieux aux différents piliers des politiques culturelles.

S'y ajoutent les programmes pilotés par la DDM, mais qui ne devraient pas être affectés par la réorganisation, même si toutes les conséquences des choix d'organisation seront tirées pour adapter les frontières de chaque programme. Le programme « Transmission des savoirs » sera ainsi rattaché au Secrétariat général.

Concernant le chantier de ventilation, les crédits de rémunération, notamment ceux des services départementaux de l'architecture et du patrimoine, les SDAP, pourraient figurer dans le programme Patrimoines. Aujourd'hui, les effectifs et les crédits de personnel des SDAP, comme ceux des DRAC, sont inscrits en action 7 du programme 224. Les SDAP devant devenir des unités départementales des DRAC, il convient de maintenir dans la même action les effectifs et la masse salariale de ces structures.

On peut réfléchir d'une manière plus générale au positionnement des services déconcentrés dans l'architecture budgétaire, mais les réponses doivent plutôt être apportées *a posteriori*.

S'agissant du taux de consommation des crédits budgétaires, il est en réalité plus élevé. Les taux sont calculés par rapport aux crédits ouverts, lesquels incluent les crédits gelés qui n'ont pas été annulés en fin de gestion mais reportés sur 2008, soit 28,7 millions en autorisations d'engagement et 24,9 millions en crédits de paiement. Le ministère n'ayant pu les consommer, il faut les retrancher des crédits ouverts.

Par ailleurs, les crédits ouverts prennent en compte les reports de crédit correspondant aux autorisations d'engagement affectées mais non engagées avant 2007. Là encore, la consommation doit être rapportée aux engagements et non aux affectations.

Par rapport à ces crédits disponibles, soit 1,19 milliard en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, le taux de consommation s'élève à 97,2 % en autorisations d'engagement et 96,9 % en crédits de paiement.

Pour être encore plus précis, le niveau des dépenses doit être comparé aux crédits disponibles diminués des fonds de concours non consommés ou reçus tardivement, soit 1,18 milliard en autorisations d'engagement et 1,16 milliard en crédits de paiement. Le taux de consommation s'élève ainsi à 97,6 % en autorisations d'engagement et 99,8 % en crédits de paiement, ce qui est plus satisfaisant.

Concernant les reports de crédits de 2006 sur 2007, le niveau est très élevé car l'intégralité des crédits reportés correspond aux fonds de concours versés le 29 décembre. La majeure partie des 70 millions provenait des produits de droits de mutation affectés au titre de 2006 au CMN.

Les reports 2007 vers 2008 sont plus élevés qu'indiqué même s'ils sont inférieurs à ceux de l'année précédente – 41,2 millions en autorisations d'engagement et 76,6 en crédits de paiement. Il convient de distinguer les fonds de concours et attributions de produits tardifs, après le 15 octobre – 5,2 millions en autorisations d'engagement et 35,7 millions en crédits de paiement –, ainsi que la part de crédits gelés non annulés et reportés de 2007 sur 2008 – 36 millions en autorisations d'engagement et 36,2 millions en crédits de paiement.

Pour ce qui est du programme « Patrimoines », les reports s'élèvent à 61,73 millions et résultent d'un montage juridique et financier complexe, décidé pour mettre en œuvre le plan de relance en faveur des monuments historiques.

Par ailleurs, les entreprises ont éprouvé des difficultés à se rendre à nouveau disponibles immédiatement, une fois les marchés passés.

Quant au report des crédits gelés et non annulés en fin de gestion, j'ai obtenu qu'ils soient reportés sur 2008 ce qui correspond, pour le programme « Patrimoines », à 27,7 millions en autorisations d'engagement et 24,9 en crédits de paiement.

Concernant la fongibilité asymétrique, vous soulignez le peu d'économies réalisées en gestion malgré les souplesses offertes par la LOLF. Il est vrai que les mouvements ont été limités à des mouvements techniques pour 2,2 millions, mais le ministère de la culture est un petit ministère qui a très peu de marges de manœuvre sur le personnel. La LOLF permet plutôt aux gestionnaires de mieux allouer les moyens disponibles pour atteindre les objectifs que de faire des économies. Celles-ci sont d'abord réalisées pendant la phase de construction budgétaire, en s'appuyant sur les méthodes de justification au premier euro.

S'agissant de la justification des dépenses fiscales, la Cour des comptes a souligné une prise en compte partielle des dépenses fiscales. Conformément à l'article 118 de la loi de finances pour 2004, nous souhaitons évaluer l'application de la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat. Nous devons mener cette évaluation avec les services du ministère des finances et du budget. Nous les avons sollicités à plusieurs reprises dans ce sens, mais il n'est pas certains qu'eux-mêmes détiennent tous les éléments.

Par ailleurs, nous avons lancé en 2007 une étude sur les pratiques locales de mécénat et de parrainage culturel, dont les résultats devraient être livrés d'ici septembre 2008. Nous nous appuyons également sur diverses études et les enquêtes, notamment celles de l'Association pour le développement du mécénat industriel et commercial, de l'Observatoire de la Fondation de France ou de France Générosité.

Concernant les réductions d'impôts des sociétés pour les entreprises engagées dans l'achat de trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques, le décalage entre le ministère de la culture et le ministère des finances, notamment la direction générale des impôts, s'explique par un décalage de dates. Le ministère de la culture chiffre les opérations à l'année N de décision d'achat, alors que la DGI inscrit la

dépense en année N+1, au moment du paiement par l'entreprise mécène de l'impôt sur les sociétés qui tient compte de la réduction d'impôts au titre de ce dispositif.

Il peut arriver par ailleurs que des situations changent. Ainsi, lors de l'achat du tableau de Poussin, nous avons perdu en chemin un mécène et avons dû en trouver un autre, qui n'a donc été inscrit qu'ensuite.

Pour l'année 2007, les six entreprises mécènes ont été PGA Holding, Natixis, Eiffage, Groupama et Services. La septième a souhaité conserver son anonymat, ce qui est tout à son honneur.

S'agissant des chantiers sur les monuments historiques, des retards sont à constater, notamment pour les cathédrales de Blois, de Tours et de Strasbourg. Faute de crédits, les chantiers s'arrêtent, et peuvent mettre du temps à redémarrer une fois les crédits revenus.

Concernant les dotations de nombre d'établissements publics et la progression de leurs crédits, la subvention de fonctionnement du Louvre a progressé en 2007 mais la subvention d'investissement est exécutée en baisse de 1 % par rapport à 2006, soit 19,3 millions.

Le financement d'État a principalement été affecté : au département des arts d'Islam pour 7 millions, au projet Pyramide pour 6,9 millions, aux travaux de clos et de couvert pour 2,8 millions, au schéma directeur incendie pour 2,8 millions.

Les dépenses d'investissement pour le musée du Louvre se sont élevées, certains travaux ayant été reportés en 2008, à 16,5 millions pour une prévision de 30,9 millions, soit un taux d'exécution de 53,4 %. Le chantier des arts d'Islam se déroule selon le calendrier prévu, et les nouvelles salles devraient s'ouvrir fin 2010.

Concernant l'opération avec Abou Dabi, le compte financier du Louvre inclut des recettes exceptionnelles liées à la convention signée le 6 mars 2007. Une somme de 175 millions a d'ores et déjà été réglée, dont un premier versement de 150 millions au titre de l'utilisation de la marque « Louvre » – sur 400 millions d'euros au total – et 25 millions au titre du mécénat associé. L'exercice 2007 est donc bénéficiaire de 188,7 millions d'euros, et de 13,7 millions hors Abou Dabi.

La subvention d'investissement du musée d'Orsay n'a été utilisée qu'à hauteur de 49 %, le déroulement des travaux du tympan est et du pavillon amont, confiés par convention de mandat à l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels, l'ÉMOCC, ayant pris du retard. Cela arrive souvent dans les bâtiments pourvus d'une architecture métallique car il faut attendre le début des travaux pour s'apercevoir que les dégradations sont plus avancées qu'on ne l'avait supposé au départ. L'établissement a dû demander un diagnostic complet de la structure et l'opération de restructuration du pavillon amont, qui doit être approfondie, fera l'objet d'un concours architectural.

Les crédits d'investissement consacrés au centre Pompidou retracent un financement exceptionnel accordé en 2006 pour le projet de décentralisation, et limité à 2 millions d'euros. Une ouverture de crédit a été consentie à la DRAC de Lorraine et cette opération n'a bénéficié d'aucun accompagnement financier supplémentaire de l'État en 2007.

Vous m'avez interrogée sur l'impact de la RGPP sur le positionnement respectif de la DMF, de la RMN et des services à compétence nationale. Un groupe de travail a été mis en place au mois d'avril. Il travaillera à la propo-

sition commune d'évolution des services entre la DMF et la RMN et aux services rendus par la RMN aux services à compétence nationale, les SCN. Il s'agit là d'un vrai sujet, car il s'agit de créer un maximum de synergies entre eux en matière de collections permanentes et de développement des politiques à destination du public. Il peut y avoir notamment beaucoup de mises en commun pour développer les actions touristiques.

S'agissant des ressources propres, l'idée de la réforme, c'est d'en faire profiter beaucoup plus les SCN, qui sont aujourd'hui d'autant moins intéressés par leur développement que tout part en direction de la RMN. La RMN, quant à elle, est de plus en plus performante. Ses progrès sont manifestes ; il suffit de regarder les boutiques. Des actions communes seront menées, notamment pour la programmation des expositions des SCN où la RMN a un énorme savoir-faire. Le groupe de travail va rendre ses conclusions rapidement. Une discussion est en cours également pour expérimenter, sur la base du volontariat, le rattachement du budget des SCN à celui de la RMN. On verra qui est intéressé et ce que ça pourra apporter.

À Versailles, lieu toujours cher à mon cœur, la subvention d'investissement en 2007 a été consommée à hauteur de 23,91 millions en crédits de paiement au lieu de 20 millions d'euros, pour permettre à l'établissement de financer plus rapidement les travaux de réseaux techniques et la réhabilitation du Grand Commun. Leur avancement conditionnant le lancement d'opérations de sécurité et d'accueil du public, ils constituent en quelque sorte le poumon de l'opération, d'autant qu'une grande partie du personnel doit être emmenagé dans le Grand Commun. Tout l'accueil du public est lié à ces travaux. Un versement anticipé de la subvention de 2008 a eu lieu, à hauteur de 3,91 millions d'euros en crédits de paiement. Ces versements permettent d'envisager la fin de la première phase avant la fin de l'année 2011. Le montant total de la participation de l'État à cette première phase du schéma directeur a été arrêté à 131,3 millions d'euros. Au 31 décembre 2007, le montant cumulé des financements de l'État s'élevait à 79,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 53,6 millions en crédits de paiement, auquel s'ajouteront en 2008 24 millions d'euros. En 2007, le taux de réalisation du projet atteignait 60 % en AE et 41 % en CP.

Quant aux financements privés, ils ont été très nombreux, et d'ampleur et de forme très variables. La rénovation de la Galerie des Glaces a été réalisée grâce à un mécénat de compétence original : le mécène s'est trouvé en position de maître d'ouvrage. Un tel montage ne serait plus possible, cette faculté ayant ensuite été restreinte. Reste que cette opération présentait des avantages considérables et a porté sur 12 millions d'euros, soit la totalité des travaux. Cette formule devrait être développée quand elle est possible, c'est-à-dire quand il existe une coïncidence entre la compétence et le mécène. Tel est le cas du groupe Bouygues qui rénove l'hôtel de la Marine, place de la Concorde. En ce qui concerne le partenariat public-privé conclu avec Unilog, il faudra qu'il soit évalué. Apparemment, la prestation fournie a posé des problèmes. Il n'y a pas eu d'autre opération de ce type ailleurs qu'à Versailles, mais deux projets sont en cours d'étude : pour le centre de réserve du Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée, et, probablement pour la Philharmonie de Paris.

L'expérience de gratuité, je le rappelle, a été menée sur quatorze sites – monuments historiques et musées – et sur les collections permanentes. Des heures ont été réservées au jeune public – entre dix-huit et vingt-cinq ans – dans quatre

des principaux établissements publics de Paris. *A priori*, l'expérience est intéressante en termes de fréquentation : plus 55 % en moyenne sur les cinq premiers mois, sachant que les augmentations sont spectaculaires dans les lieux qui recevaient peu de visiteurs, comme le palais Jacques-Cœur à Bourges, et bien moindres dans les lieux déjà très fréquentés, tel le musée Guimet. N'oublions pas non plus l'effet « lune de miel » : l'exemple des musées britanniques et celui des musées de la Ville de Paris montrent que l'augmentation est forte surtout au début, mais que l'effet retombe ensuite.

En revanche, toutes les études réalisées à l'étranger, notamment en Grande-Bretagne, montrent que la gratuité ne contribue pas beaucoup à la diversification des publics. Ce sont les toujours les mêmes qui vont au musée, mais plus souvent. Le profil socioculturel du visiteur reste stable. Finalement, au bout de six ans d'expérience, la fréquentation des musées britanniques s'est accrue de 30 % là où celle du Louvre, payant, a augmenté de 62 % grâce à une politique très attractive. Nous n'avons pas tiré toutes les conclusions de notre expérimentation, qui n'est pas encore achevée, mais on voit bien que le principal obstacle à la fréquentation est d'ordre socioculturel. Les tarifs comptent, mais ils n'interviennent qu'à la marge dans la diversification des publics.

La gratuité a également un coût. Totale, elle coûterait 200 millions d'euros, ce qui est considérable. On peut même avoir des doutes car les touristes étrangers représentent une proportion très importante des visiteurs des grands établissements, plus de 70 % à Versailles. La gratuité serait une aubaine pour eux. Il faut plutôt réfléchir à des politiques tarifaires ciblées, proposant la gratuité à certaines heures dans certains lieux. En créant l'événement, on attire certains publics, notamment les jeunes. Peut-être pourrait-on aller dans cette direction. L'éducation artistique contribue aussi à la diversification des publics. À cet égard, les partenariats entre établissements culturels et établissements scolaires constituent sûrement une partie de la solution, tout comme la gratuité dont bénéficient les enseignants qui les incitent à emmener leurs classes. Elle a un coût, elle aussi, surtout si elle est européenne, – or, théoriquement, elle l'est – de 12 à 15 millions d'euros, ce qui n'est pas rien. De toute façon, une commission nationale d'évaluation sera mise en place pour mieux mesurer l'efficacité des politiques tarifaires et des publics.

S'agissant des personnels de la Bibliothèque nationale de France, le transfert des emplois et des crédits de personnel à l'établissement public s'est bien passé. L'opération a été bien préparée par l'établissement et par le ministère. Au-delà du transfert budgétaire des crédits et des emplois, la BNF a bénéficié d'une délégation de pouvoir en matière de gestion des personnels. Le décret a été complété par un arrêté précisant la nature et l'étendue des actes de gestion transférés. Globalement, l'établissement gère sans difficulté tous les actes qui ne relèvent pas de l'appréciation du mérite comparé des agents, dont la promotion ne peut pas ne pas tenir compte de ce qui se passe ailleurs, à l'intérieur d'une même filière, pour ne pas créer de trop grandes disparités.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Je vous remercie, madame la ministre, de la précision de vos réponses.

M. Marcel Rogemont, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Madame la ministre, j'ai été très intéressé par les réponses que vous avez apportées.

Parmi les chiffres-clés du ministère figure le nombre d'entreprises mécènes, soit 6 500. Cela signifie que le mécénat est devenu une réalité notable, mais quel volume de financements apporte-t-il à l'État ? Il faudrait l'apprécier plus précisément car ce qui représente pour vous de l'argent en plus, représente pour le président de la commission des finances de l'argent en moins dans le budget de l'État. Le mécénat fait partie des niches fiscales qu'il est question de réduire. Sans vouloir les justifier aucunement, je constate que leur plafonnement constituerait pour la culture un manque à gagner. Il est donc important de connaître précisément les sommes en jeu.

Pour en venir aux programmes, je relève à la page 41 du rapport une incongruité. Le ministère finance la décapitalisation des prestations servies aux ressortissants des pays placés antérieurement sous la souveraineté française et résidant hors de France, c'est-à-dire les anciens combattants ! De deux choses l'une : ou bien les anciens combattants font partie de la culture française – pourquoi pas, après tout ? –, ou bien la culture fabrique des anciens combattants. Je ne comprends pas bien de quoi il retourne. Que le budget de la culture, qui, chacun le sait, a beaucoup trop d'argent (*Sourires*), se mette à financer les anciens combattants, ou d'autres, les bras m'en tombent !

Notre collègue est revenu sur les droits de mutation que le projet de loi de finances pour 2007 a affectés à la Caisse des monuments nationaux à hauteur de 70 millions d'euros. Je rappelle que, pour la commission des affaires culturelles, une recette affectée est préférable à une budgétisation, en principe transitoire. Si votre avis diffère, pourquoi ? On a parlé de « fluidifier les circuits financiers ». Tout cela est bel et bon, mais il faut d'abord avoir de l'argent. Généralement, quand on en a, on le dépense : les taux d'exécution des crédits le prouvent. Je m'interroge donc, comme mon collègue Patrick Bloche l'avait fait lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2008, sur les raisons de cette rebudgétisation.

Je serais intéressé par vos explications concernant les grands projets d'investissement qui devaient être relancés en 2007, et dont vous devez nous reparler.

En 2007, se sont poursuivis les transferts des monuments aux collectivités territoriales. Ainsi, trente-huit conventions de transfert ont été signées. Pourriez-vous, madame la ministre, nous donner plus de précisions, notamment sur les conditions financières ? Des engagements ont-ils été pris par l'État envers les collectivités territoriales, notamment en matière de financement des travaux ? Si oui, lesquels, et à combien se montent-ils ?

Personne ne s'étonnera que je vous interroge sur l'archéologie, en particulier sur l'archéologie préventive même si M. Méhaignerie, que le sujet intéresse particulièrement, est absent. (*Sourires*.)

D'un côté, on nous dit que l'Institut national des recherches archéologiques préventives, l'INRAP, n'a pas besoin de crédits budgétaires parce que ce sont essentiellement les opérateurs, à savoir les collectivités territoriales, qui financent les fouilles. Mais pour fouiller, il faut du personnel. Sa répartition géographique est sujette à discussion, car elle pèse sur sa disponibilité, mais ce n'est pas la question principale. Mon inquiétude première est que l'on puisse brider l'activité de l'INRAP et retarder les chantiers, pour mieux l'accuser ensuite de ne pas faire son travail et justifier ainsi l'ouverture à la concurrence. Car il n'y a pas de concurrence dans le domaine de l'archéologie préventive. ! S'il y en avait une, on s'en serait rendu compte. Que l'on me cite

un seul pays, parmi les vingt-sept de l'Union européenne, où il existerait un véritable marché de l'archéologie préventive ! En tout état de cause, il faudrait éviter de le montrer schizophrène en limitant d'un côté les moyens d'action de l'INRAP et en lui reprochant, de l'autre, de ne pas faire les travaux assez vite. À ce propos, j'ai cru comprendre, à moins de n'avoir pas eu connaissance des dernières décisions, que le poste de président de l'INRAP était toujours vacant.

Mme la ministre de la culture et de la communication. Pour peu de temps.

M. Marcel Rogemont, rapporteur pour avis. Mais encore ?

Mme la ministre de la culture et de la communication. La décision est prise.

M. Marcel Rogemont, rapporteur pour avis. Vous voulez nous rassurer, madame la ministre. Irez-vous pour ce faire jusqu'à nous donner le nom de l'heureux élu ? (*Sourires.*) Nous espérons qu'il a, à l'instar de M. Demoule, un passé !

Mme la ministre de la culture et de la communication. Je vous le confirme.

M. Marcel Rogemont, rapporteur pour avis. Tant mieux, car le poste de président de l'INRAP n'est pas purement honorifique !

S'agissant des musées, nous voudrions savoir où en est le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée. Par ailleurs, la Réunion des musées nationaux est un établissement public industriel et commercial. Vous saluez la qualité de son travail et envisagez, semble-t-il, d'y fondre certains musées nationaux qui sont aujourd'hui des SCN. Si je me souviens bien, la commission des affaires culturelles s'était penchée sur le devenir des musées. La mission d'information qu'elle avait créée n'avait pas envisagé de transformer les musées en ÉPIC. Elle penchait même plutôt pour le statut d'établissement public administratif, à cause des collections. Pourquoi, madame la ministre, la RMN qui avait au départ une vocation commerciale s'intéresse-t-elle désormais aux musées ? Quelle est la nature du lien prévu ? Je souhaite que vous nous rassuriez, car je suis inquiet.

Pour en revenir à la gratuité, vous avez confirmé ce que l'on savait déjà, c'est-à-dire qu'elle profitait à ceux qui venaient déjà, et qui viennent ainsi plus souvent. Pour eux, payer quelques euros pour entrer au musée ne représente pas une dépense très lourde. Je m'interroge sincèrement sur l'intérêt d'une mesure que je trouve, pour ma part, médiatique, pour ne pas dire démagogique. Ce n'est pas parce que les musées seront gratuits que les érémites vont affluer en rangs serrés, ni que vous et moi n'y irons plus parce qu'il n'y aurait plus que des érémites. Ne pourrait-on revenir à la raison ? Je souhaite, vous l'aurez compris, que la mesure soit rapportée le plus rapidement possible. Ce n'est pas la peine de faire des études à tire-larigot sur le sujet ni de se pencher longtemps sur les expériences étrangères pour se rendre compte que la gratuité crée un effet d'aubaine pour des touristes qui, de toute façon, iraient à Versailles. C'est se priver d'argent, sans faire de social pour autant.

Mme la ministre de la culture et de la communication. Monsieur le rapporteur, dans votre première question, vous avez souligné que 2 600 entreprises participaient à des opérations de mécénat. Nous n'avons malheureusement pas de vision d'ensemble et c'est vraiment dommage car nous souhaiterions y voir beaucoup plus clair. L'ADMICAL estime que le mécénat draine, en tout, 1,5 milliard d'euros environ, dont 700 millions iraient à la culture. Mais les chiffres ne sont pas très précis.

Les niches fiscales, vous l'avez dit, coûtent, mais elles rapportent aussi, notamment dans le domaine de la restauration des bâtiments. Parler de niche fiscale à propos des monuments historiques ne me paraît d'ailleurs pas approprié.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Ce sont aussi des dépenses.

Mme la ministre de la culture et de la communication. Ce sont certes des dépenses, mais elles rapportent aussi, en termes d'emploi culturel ou de développement touristique. Elles présentent beaucoup d'intérêt. Le dispositif Malraux, qui a été contesté, est la contrepartie des contraintes qui pèsent sur le secteur sauvegardé. Il a encouragé des opérations très complexes de restauration d'immeubles qui n'auraient probablement pas vu le jour sans lui.

M. Michel Bouvard. C'est un dispositif très vertueux.

Mme la ministre de la culture et de la communication. Il a manifestement participé à la lutte contre l'habitat indigne dans le Marais ou le vieux Lyon. Le coût fiscal de ce mécanisme est stable et celui-ci permet de poursuivre des opérations de qualité. Nous sommes néanmoins d'accord pour l'aménager et le plafonner, mais pas en dessous de 200 000 euros par an et à un taux de déductibilité de 100 % pour les secteurs sauvegardés, tout en ramenant à 75 % celui des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager – les ZPPAUP – qui sont assorties de contraintes moindres.

S'agissant des monuments historiques privés, secteur également très sensible, l'avantage fiscal représente une dépense de l'ordre de 30 millions d'euros par an. Il est, lui aussi, la contrepartie de toutes les obligations relatives à la conservation et à la mise en valeur des monuments historiques ouverts au public, lesquels rapportent, je le rappelle, 92 millions d'euros de recettes fiscales, en provenance de propriétaires privés qui possèdent 40 % des monuments historiques. L'aide de l'État est vraiment indispensable. Ce qui a été proposé, à savoir séparer les dépenses spécifiques des dépenses normales – qui seraient, elles, plafonnées à 10 700 euros – ne me paraît pas recevable car tout, dans ces bâtiments, est spécifique. Pour prendre un exemple, la prime d'assurance d'un monument historique est une dépense courante, mais c'est aussi une dépense spécifique. Si le mécanisme était modifié, les propriétaires seraient incités à se débarrasser de leur bien. Remettre en question leur régime fiscal me paraît donc très dangereux. En outre, je suis convaincue que les conseillers fiscaux ne recommandent pas à leurs clients, pour alléger leur fardeau fiscal, d'acheter un vieux château en ruine !

Vous avez évoqué ensuite, monsieur le rapporteur, la dé cristallisation des pensions. Je me souviens avoir traité ce type de dossier au Conseil d'État, et le problème était vraiment très complexe. Cette ligne budgétaire résulte d'une décision interministérielle en vertu de laquelle chaque ministère a été mis à contribution pour financer la mesure.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances. Vous retrouverez cette dépense dans l'ensemble des missions. Elle est consécutive à un amendement du Gouvernement.

M. Marcel Rogemont, rapporteur pour avis. Il y a des procédés plus élégants !

M. Patrick Bloche. On prend l'argent où il est !

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances*. Au moment de la discussion budgétaire, il a été décidé de ne pas augmenter le volume de la dépense et de financer la décrystallisation en appliquant un pourcentage aux missions de chaque ministère.

Mme la ministre de la culture et de la communication. Vous vous êtes préoccupé ensuite, monsieur le rapporteur, de la rebudgétisation des droits de mutation perçus au profit de la Caisse des monuments nationaux. Je tiens d'abord à préciser que je ne suis absolument pas contre les ressources extrabudgétaires, même si elles ne sont pas très à la mode aujourd'hui. Elles seraient même bien utiles au patrimoine. J'avais timidement lancé un ballon d'essai en proposant une taxe vraiment minime sur les hôtels de très grand luxe qui, à mon avis, vivent du tourisme, lui-même lié au patrimoine. Le contexte n'était peut-être pas très favorable, mais j'ai essayé quand même. Du reste, je persiste à penser que, si l'on veut disposer des 400 millions d'euros que tout le monde estime indispensables pour faire face aux besoins, il n'y a pas d'autre solution. Le problème réside aussi dans le fait que le CMN n'était pas en mesure de gérer lui-même le produit de cette taxe affectée. Il a donc fallu conclure des conventions de mandat entre le CMN et l'État. C'est pourquoi la « rebudgétisation » est apparue comme une mesure de simplification.

En 2007, l'INRAP a réalisé 1 796 diagnostics pour une superficie de 9 900 hectares, contre 1 950 diagnostics en 2006 pour une superficie de 16 380 hectares et 282 chantiers de fouilles. L'écart important constaté en matière de diagnostics entre ces deux années est dû aux opérations importantes conduites en Guyane dans des mines d'or. Mais j'ai bien peur que ces fouilles n'aient rien donné ! (*Sourires.*)

On le sait, la question des délais est au cœur des différentes mesures de déplafonnement. En 2007, 150 CDD sont venus progressivement augmenter les capacités humaines de l'INRAP, le socle permanent étant de 1 753 CDI. Le budget 2008 a consolidé ces déplafonnements, ajoutant 200 CDD dès le 1^{er} janvier, pour atteindre le nombre total de 1 953 équivalents temps plein travaillé.

Les grandes opérations comme le canal Seine-Nord-Europe feront l'objet d'un traitement spécifique, afin de ne pas grever les moyens ordinaires. Nous réfléchissons, en l'espèce, à une filialisation.

En matière de diagnostics, les collectivités sont incitées à créer des services agréés, gérés par l'INRAP. Le reversement aux collectivités de la redevance d'archéologie préventive, dont on va essayer d'améliorer la collecte, peut constituer un levier important à la création de ce type de service.

On sait que les personnels de l'INRAP travaillent dans des conditions difficiles, en raison notamment de la multiplicité des fouilles. Nous souhaiterions que soient développés les services archéologiques des collectivités ainsi que le recours aux entreprises privées.

Il existe actuellement 68 services d'archéologie agréés et deux grandes entreprises privées, une suisse, Archeodenum, et une anglaise, Oxford Archaeology. Le recours à des sociétés privées permettrait de proposer une offre complémentaire à celle de l'INRAP. Il faut sans doute traiter plus rapidement les agréments et mieux diffuser les informations sur les appels d'offre des aménageurs.

Je suis en mesure de vous dire que le futur président de l'INRAP sera nommé prochainement. Il s'agit de M. Jean-Paul Jacob, qui est inspecteur général de l'archéologie. Il a été notamment directeur régional des affaires culturelles des

Pays de la Loire. J'ajoute qu'à l'origine il était chercheur au CNRS. Il a donc à la fois des compétences scientifiques et de gestion.

Lorsque je suis arrivée à la tête du ministère de la culture, les crédits du Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée avaient été gelés. À l'automne 2007, nous avons demandé le réexamen du projet scientifique. En janvier dernier, le Premier ministre a confirmé sa volonté de voir ce projet, cofinancé par l'État et les collectivités, réalisé. Le président du Musée du Quai Branly, Stéphane Martin, qui mène actuellement une mission, doit rendre ses conclusions en juillet.

Je dois dire que le dossier est assez complexe. Le MuCEM possédant des collections très riches puisqu'à celles du Musée des Arts et Traditions populaires s'ajouteront celles du département Europe du Musée de l'Homme et une part des collections du Palais de la Porte dorée, il faut porter un projet intéressant. Par exemple, il faut créer un centre de réserves et il serait souhaitable que le bâtiment de Ricciotti présente toutes ces richesses muséales – si ce musée n'avait pas de collections nationales, on ne voit pas pourquoi l'État s'impliquerait dans le projet. Par ailleurs, une réflexion doit être menée sur le Fort Saint-Jean pour voir s'il ne pourrait pas être un lieu d'accueil d'événements. Mais attendons les conclusions de Stéphane Martin.

En 2008, 4 millions d'euros devraient faire rapidement l'objet d'un dégel. En tout cas, nous faisons tout notre possible pour qu'il en soit ainsi, sinon ce projet ne pourra pas avancer.

Vous m'avez interrogé sur les transferts de monuments. Sur les 176 monuments transférables, 66 ont été effectivement transférés aux collectivités – 44 au bénéfice de communes, 16 de départements et 6 de régions. Conformément à la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le transfert de propriété doit se faire gratuitement, sur la base du volontariat des collectivités. L'ensemble des charges et recettes d'exploitation ont été transférées sans flux financier entre l'État et les collectivités, à l'exception de la compensation intégrale des rémunérations des personnels d'État. En ce qui concerne les travaux, la loi avait prévu un cofinancement par l'État dans des conditions privilégiées en termes de subventions puisqu'elles s'élevaient à 50 % au lieu de 30 % habituellement, et ceci sur cinq ans dans le cadre d'un programme spécifique.

Les conventions de transfert ont prévu à la fois le transfert, l'entretien et la poursuite des travaux de restauration programmés. Le total des programmations annexées aux conventions de transfert atteint 51,4 millions d'euros, soit une charge pour l'État de près de 26 millions d'euros, compte tenu de ce taux de subventionnement de 50 %.

Une réflexion a été menée par la RGPP autour des relations que pouvaient entretenir la RMN, la DMF et les SCN. Dans un premier temps, nous nous étions demandés si tous les SCN ne pourraient pas être rattachés à la RMN. Mais cela posait des problèmes en termes de statut des personnels. Par ailleurs, la RMN étant une agence prestataire de différents services qui n'a pas réellement de compétences scientifiques, les services à compétence nationale étaient quelque peu traumatisés car ils ne voyaient pas bien comment tout cela pouvait s'articuler. De ce fait, nous sommes orientés vers la redéfinition de nouveaux équilibres entre la DMF, les SCN et la RMN, sachant que certaines des activités de cette dernière pouvaient être filialisées. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, il faut essayer de créer un maximum de synergies entre ces établissements, et voir

comment on peut développer toute une série d'activités des SCN tout en gardant le lien de pilotage et le lien scientifique avec la DMF qui elle-même évolue puisqu'elle va rejoindre la Direction générale des patrimoines de France et mutualiser un certain nombre de ses services au sein de cette direction générale.

M. Marcel Rogemont, rapporteur pour avis. De nombreux musées français fonctionnent de façon autonome, bien que leurs collections soient des plus restreintes. Pourquoi ne pas leur donner une personnalité morale, comme cela a été fait pour les grands musées ? Pourquoi ne va-t-on pas vers la singularisation de chaque musée ? La taille d'un musée ne doit pas déterminer son statut juridique.

Mme la ministre de la culture et de la communication. S'il est exact que chaque musée a sa singularité, se pose la question de la masse critique. On sait que la transformation en établissement public induit des coûts qui peuvent parfois être difficiles à supporter, même si cela permet au musée de se développer.

Nous avons décidé de créer trois nouveaux établissements publics administratifs : le musée Picasso, qui contribue à une politique de dons et legs ; la manufacture de Sèvres car il paraît pertinent de disposer d'un établissement qui chapeaute à la fois le musée et la manufacture ; enfin Fontainebleau qui connaît déjà une bonne fréquentation et dispose de fortes potentialités. En tout état de cause, il nous a paru difficile de le faire pour tous les SCN. Mais rien n'est figé.

D'autres pistes avaient été explorées, comme celle de les rattacher systématiquement à des établissements publics, ce qui sera le cas pour l'Orangerie et Orsay.

Essayons déjà de progresser dans le développement des SCN afin qu'ils soient plus intéressés, qu'ils se sentent plus autonomes. Nous le voyons, nous sommes dans une phase de mutations.

M. Nicolas Perruchot, rapporteur spécial. Il ne m'a pas semblé que la DMF soit très favorable à une autonomisation des musées, même si j'ai cru comprendre, lors de mon dernier entretien avec Mme Mariani-Ducray, une évolution sur ce point.

Je ne suis pas tout à fait d'accord avec M. Rogemont, mais il ne s'agit pas, ce matin, de se pencher sur l'avenir des musées.

Madame la ministre, à mon tour je tiens à vous remercier pour la qualité des réponses aux questions précises que je vous ai posées.

Vous avez apporté une réponse très précise en ce qui concerne le chiffrage défaillant de la réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de nos trésors nationaux. Il aurait été utile que le tableau relatif à cette partie comporte quelques lignes d'explication, ce qui nous aurait permis une meilleure compréhension. D'une manière générale, il est utile que le rapport annuel de performances donne davantage de détails sur le chiffrage.

Un mot sur l'INRAP. Des problèmes de coût, d'opérateurs et surtout de délais se posent, car on sait quand les travaux commencent mais jamais quand ils s'achèvent. Vos réponses m'ont paru satisfaisantes, même si les conseils généraux, qui sont peut-être à terme les mieux à même de mettre en place ces dispositifs, ne sont pas tous très volontaristes pour le faire dans des délais brefs.

Enfin, je mettrai l'accent, dans mon prochain rapport, sur les architectes des bâtiments de France, et j'organiserai des auditions, y compris en régions. Il est important notamment de voir si la commission de recours, qui a été mise en place il y a quelque temps, est utile ou non.

M. le président. Il faut reconnaître que ce n'est que la deuxième année que nous disposons des rapports annuels de performances. Nous avons encore une marge de progression. Quant à la dépense fiscale, nous en discuterons avec Bercy.

M. Michel Bouvard. Madame la ministre, la mission LOLF s'attache à la qualité du fonctionnement des programmes, et donc aux moyens vraiment dévolus aux responsables de programme. Comment entendez-vous conforter leur capacité de pilotage sur la gestion des effectifs, c'est-à-dire en les associant à la définition du plafond d'autorisation d'emplois et à la répartition des moyens, et sur les opérateurs ? Vous avez rappelé vos démarches auprès du ministère des finances et son inquiétude de voir le nombre d'opérateurs augmenter. Pourtant, je crois que Bercy n'a pas à craindre que les opérateurs soient bien identifiés et que la liste en soit bien établie. Il est étonnant que l'INRAP ne soit pas considéré comme un opérateur principal du ministère.

J'insiste pour qu'il y ait une vision totale, exhaustive et précise de ce qui se passe chez les opérateurs. De ce point de vue, je suis quelque peu défavorable à la multiplication des opérateurs qui risque d'aboutir à une perte de capacité de pilotage, en tout cas si le nombre d'opérateurs augmente trop rapidement avant qu'on ait pu acquérir de bonnes pratiques dans les contrats d'objectifs et la coordination des politiques, comme on a pu l'observer dans d'autres ministères.

S'agissant du chiffrage des dépenses fiscales, sept des douze items ne sont pas renseignés. À cet égard, je ne résiste pas au plaisir d'évoquer la « réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national », qui, bien que n'étant pas renseignée, a un bon taux de fiabilité ! On nous parle de « fiabilité », d'« ordre de grandeur ». On croirait du langage diplomatique !

Madame la ministre, vous avez insisté sur la stabilité de la dépense fiscale représentée par le dispositif Malraux. Le Premier ministre a déclaré, sur France 2, que le patrimoine devait être traité de manière spécifique, point de vue que j'avais moi-même défendu lors de la précédente tentative de réforme des niches fiscales. Peut-on dès à présent dresser un bilan sur le fonctionnement de la Fondation du patrimoine et sur les sommes qui peuvent être mobilisées ? Le travail de la Fondation sur le patrimoine rural non protégé, dont on sait que les dépenses ont été transférées aux collectivités locales, est-il efficace ? D'une manière générale, quelles sont les relations de votre ministère avec la Fondation ?

S'agissant de la gestion des crédits consacrés au patrimoine, cela fait quatre législatures que j'entends parler des effets de *stop and go*. Est-il possible d'obtenir une gestion plus régulière des crédits du patrimoine ? Comment pourriez-vous concevoir les choses en la matière ? Ce serait un point positif pour les collectivités territoriales qui sont souvent appelées pour du partenariat. La programmation des monuments historiques intervient très tard dans l'année, ce qui pose des problèmes aux collectivités territoriales lors du vote de leur budget ainsi qu'aux entreprises au moment de l'ouverture des chantiers. D'une manière générale, je considère que l'affectation de ressources est une mauvaise pratique par rapport à l'universalité budgétaire

et à la capacité de contrôle du Parlement. J'en veux pour preuve ce qui s'est passé avec le dispositif complexe élaboré par les sénateurs.

En matière de restauration des monuments historiques, on s'aperçoit souvent que la concurrence joue relativement peu et que seules quelques entreprises ont la qualification requise. Le ministère a-t-il fixé des objectifs pour diffuser la culture monument historique et faciliter l'accession de ces chantiers à d'autres entreprises, en accompagnant par exemple la formation de leurs personnels ? On parle toujours d'entreprises certifiées, mais je ne suis pas sûr qu'il y ait vraiment une certification monuments historiques. S'agissant des chantiers petits ou moyens pour lesquels les entreprises locales ont souvent les savoir-faire nécessaires, on s'aperçoit qu'on est pourtant amené à faire appel à des entreprises extérieures, avec les surcoûts que cela engendre. Compte tenu de l'ampleur du défi que représente la restauration du patrimoine, il serait bon d'étendre le champ des entreprises susceptibles de réaliser les travaux. Cela permettrait un peu plus de concurrence, donc des prix plus bas et une capacité à faire davantage.

Madame la ministre, ma dernière réflexion, qui ne concerne pas vraiment le programme « Patrimoines », a trait à la capacité du ministère à piloter les actions des opérateurs associés à la mise en œuvre de la politique culturelle. Augustin de Romanet et moi-même vous avons fait part de notre préoccupation par rapport à la multiplication des lieux de production d'opéras et de musique classique à Paris. Cela crée une certaine concurrence entre les opérateurs, ce qui aboutit à un renchérissement des coûts, alors que les productions sont limitées. Et je ne suis pas certain que cela permette *in fine* davantage de représentations en Île-de-France. J'ai eu l'occasion de me pencher sur ce problème lorsque j'ai auditionné, il y a quelques jours, le directeur de l'Opéra de Paris.

M. Patrick Bloche. Madame la ministre, plutôt que de porter un jugement sur la politique dans le domaine du patrimoine qui sera inévitablement jugé comme partisan et sectaire puisque je fais partie de l'opposition...

M. le président. L'opposition n'est pas obligatoirement partisane et sectaire !

M. Patrick Bloche. ...je livrerai le jugement de M. Philippe Toussaint, président des Vieilles Maisons françaises, qui ne m'a pas paru être un gauchiste avéré, lorsque, en tant que rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, j'ai procédé à son audition.

M. le président. Effectivement ! (*Sourires*)

M. Patrick Bloche. Il déclarait, dans *Le Figaro magazine* du 14 juin dernier : « Le patrimoine est particulièrement mal servi sous Nicolas Sarkozy ». Et son jugement se trouve corroboré par les faits.

Sans jouer à l'ancien combattant budgétaire, car je n'ai pas du tout envie d'être décrystallisé (*Sourires*), je dois dire que tout ce qui se passe actuellement était prévisible.

Comme les crédits avaient plongé entre 2002 et 2006, M. de Villepin a dû annoncer un plan de sauvetage.

M. Michel Bouvard. Quelle pagaille !

M. Patrick Bloche. C'est ainsi qu'une part des droits de mutation à titre onéreux a été affectée à la restauration des monuments historiques, soit 70 millions par an. Cette recette affectée devait être pérenne. Pourtant, elle n'a vécu que le temps d'un exercice budgétaire. Mme la ministre s'est donc retrouvée, par un effet mécanique, face à une vraie

difficulté. Pour que sa conférence de presse de présentation de son budget se fasse dans des conditions plus confortables, ces fameux 70 millions d'euros ont été rebudgétés.

Au-delà de ce constat, on déplore un phénomène de perte ou de non-consommation, alors que par ailleurs on dit manquer d'argent. Je ne reviendrai pas sur les 6 millions d'euros destinés à contribuer à la décrystallisation des pensions – cela représente 3 millions d'euros de crédits du fait de l'annulation d'un trop perçu d'un fonds de concours – ni sur les 61,73 millions d'euros en crédits de paiement, dont près de 25 millions d'euros de crédits ont été gelés en fin d'exercice 2007, ni sur les 24 millions qui ont été reportés sur l'exercice 2008, ni encore sur les 10,5 millions d'euros de crédits issus de fonds de concours rattachés à l'exercice 2008.

Or, s'agissant des dépenses d'intervention liées à la restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État, le rapport annuel de performances indique que la sous-consommation des autorisations d'engagement – moins 47 millions d'euros – témoigne de la « prudence du ministère à s'engager dans des opérations pluriannuelles dont la couverture en crédits de paiement n'est pas assurée. »

On est donc dans une logique plutôt étrange : d'un côté, on estime qu'il n'y a pas assez de crédits, et de l'autre, le ministère ne souhaite pas consommer ses crédits au motif qu'il s'agit d'opérations pluriannuelles dont la couverture en crédits de paiement n'est pas assurée. Un jour, on finira par ne plus engager de chantiers de peur qu'ils soient arrêtés ! Du coup, il n'y aura plus de politique de *stop and go*.

Ma seconde réflexion concernera le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les niches fiscales. Bien entendu, ceux qui en bénéficient – je pense à l'association La Demeure historique – plaident en faveur d'une différenciation entre les propriétaires gestionnaires durables et les investisseurs exploitant une opportunité fiscale, et on peut les comprendre.

Si nous sommes amenés à supprimer certaines niches fiscales – et c'est plutôt le sentiment majoritaire qui nous anime – on se retrouvera face à une vraie difficulté, à moins que l'on trouve un autre dispositif qui permette d'aider celles et ceux qui restaurent notre patrimoine.

M. le président. Il faut arriver à faire le tri et à mieux arbitrer entre ce qui doit relever de la dépense budgétaire et ce qui doit relever de la dépense fiscale. La dépense fiscale nouvelle est trop souvent un moyen de contourner la norme d'évolution de la dépense budgétaire.

Mme la ministre de la culture et de la communication. Le rattachement des SDAP aux DRAC permettra un fonctionnement plus collégial et une plus grande mobilité des architectes des bâtiments de France.

Monsieur Bouvard, vous m'avez interrogé sur les responsables de programmes. La création de grandes directions générales permettra de donner plus de force et d'autorité tant sur la gestion des effectifs que sur le pilotage des opérateurs. Tout cela se fera de façon intelligente, car il s'agit d'établissements publics qui contribuent au rayonnement de la culture. Les politiques communes seront davantage portées avec un directeur général investi de beaucoup de responsabilités sur un très grand secteur.

Je pense que l'INRAP devrait faire partie des opérateurs principaux. Il faut vraiment militer dans ce sens.

Je le répète, il faut accélérer le traitement des agréments et réfléchir à toutes les pistes qui permettent d'aller plus vite dans les fouilles, de bien cibler le diagnostic et de bien répondre à la demande avec un personnel stable et un système qui puisse s'adapter à la durée des chantiers. Les contrats d'opérations pourraient constituer une réponse.

S'agissant de la dépense fiscale, j'ai bien noté l'ironie du propos sur les sept items non renseignés. Mais je dois dire qu'en la matière nous avons ce que Bercy nous donne...

M. Michel Bouvard. On vous soutient, madame la ministre !

Mme la ministre de la culture et de la communication. Nos relations avec la Fondation du patrimoine sont très bonnes. Vous le savez, cet organisme récupère 50 % environ des successions en déshérence, ce qui représente 7,5 millions d'euros.

M. Michel Bouvard. C'est un point important sur lequel nous n'avons aucune information.

Mme la ministre de la culture et de la communication. La Fondation du patrimoine délivre 1 000 à 1 200 labels par an en régime de croisière. Il s'agit d'un patrimoine non protégé, souvent très identitaire pour les communes.

Vous avez évoqué la visibilité que souhaitent avoir les collectivités, ce qui pose la question de la rapidité des délégations de crédits. Nous avons fait mieux en 2008 qu'en 2007 puisque les notifications aux DRAC ont été faites début janvier dans tous les domaines, ce qui devrait permettre une meilleure visibilité. L'approche trisannuelle permettra de se projeter davantage dans l'avenir.

S'agissant des certifications, il n'y a pas vraiment d'agréments donnés aux entreprises. L'expérience compte souvent. Théoriquement, toutes les entreprises peuvent concourir, mais il faut que leur personnel soit formé et qu'il soit titulaire d'un baccalauréat professionnel des métiers du patrimoine. Par ailleurs, se posent des problèmes de compétences. On sait bien que, dans certains domaines, il n'y a pas beaucoup de possibilités, ce qui renchérit les coûts.

M. Michel Bouvard. Que peut-on faire pour que certaines entreprises puissent avoir accès à ces chantiers ?

Mme la ministre de la culture et de la communication. Qu'elles embauchent du personnel titulaire d'un bac professionnel des métiers du patrimoine.

M. Marcel Rogemont, rapporteur pour avis. Il faudrait élargir le marché, donc investir davantage dans le patrimoine. Mais au vu de ce qu'on demande en matière de qualité du travail à fournir, toutes les entreprises ne peuvent pas y accéder. Et il n'y a pas assez de place pour tout le monde. On ne peut pas demander à des entreprises d'embaucher du personnel plus qualifié alors que, dans le même temps, on réduit les crédits.

Mme la ministre de la culture et de la communication. M. Bouvard évoquait la concurrence qu'il peut y avoir entre certains opérateurs du spectacle vivant. J'ai bien compris que vous faisiez allusion à l'Opéra Comique. C'est vrai,

il devrait y avoir un meilleur pilotage. Nous menons une réflexion pour recentrer les missions des scènes nationales. Car on se retrouve parfois avec des opérateurs qui sortent de leur mission initiale et viennent directement concurrencer les autres. Je précise que si la fréquentation ne baisse pas, elle n'est pas pour autant extensible à l'infini. Voilà pourquoi il faut recentrer certaines missions.

Monsieur Bloche, vous avez fait allusion aux analyses de Philippe Toussaint. Après cet afflux de 140 millions d'euros, les crédits ne pouvaient que baisser. Pour ma part, je ne fais pas la même analyse que vous de la baisse des crédits des monuments historiques. Ils s'élèvent à 303 millions d'euros, ce qui correspond en réalité à la moyenne des dix dernières années.

J'ai déjà eu l'occasion de répondre à Nicolas Perruchot s'agissant des crédits non consommés. En 2007, 340 millions d'euros environ ont été consommés sur un total de 370 millions, pour les raisons évoquées, c'est-à-dire quelques crédits non consommés, des crédits gelés puis dégelés au dernier moment – et donc pas consommables. Enfin, les fonds de concours étant arrivés tardivement, ils n'étaient pas non plus consommables. Mais on aboutit tout de même à un taux de consommation de plus en plus satisfaisant, ce qui mérite d'être souligné.

Bien évidemment, il ne faut pas baisser volontairement toutes les autorisations d'engagement au motif qu'on ne pourra pas avoir tous les crédits. Il ne faut pas décider de ne plus engager de travaux pour éviter le phénomène du *stop and go*. Mais il faut s'adapter. Et n'oublions pas que nous sommes dans un contexte de réflexion globale sur l'intervention de l'État.

Cela dit, nous souhaitons continuer les projets en cours et en porter de nouveaux – c'est le cas du MuCEM, qui est actuellement le grand projet en région – qui doivent être validés au plus haut niveau de l'État. Il est clair que le ministère des finances voudrait arrêter les nouveaux projets. Pour notre part, nous devons le convaincre qu'ils sont nécessaires et cohérents et nous devons déjà anticiper leur fonctionnement, ce qui n'a pas été fait dans le passé. Je pense à la BNF dont le coût de fonctionnement s'élève aujourd'hui à 200 millions d'euros.

Les niches fiscales ne sont pas là pour remplacer un budget qui s'effondrerait par ailleurs. Nous souhaitons, d'un côté, avoir des dotations budgétaires suffisantes, stables et, de l'autre, des ressources supplémentaires, l'ensemble devant permettre de faire face aux besoins. J'ai le sentiment que se dégage un consensus pour préserver toutes les aides fiscales apportées aux propriétaires qui font visiter leur bien au public. En tout cas, le ministère de la culture se bat pour avoir des dotations budgétaires suffisantes dans les années qui viennent et trouver une ressource fiscale supplémentaire. L'aide de chacun sera la bienvenue.

M. le président. Madame la ministre, je vous remercie pour la précision de vos réponses.

(La réunion de la commission élargie s'achève à onze heures cinq.)



ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
03	Compte rendu..... 1 an	155,70
33	Questions..... 1 an	108,00
83	Table compte rendu..... 1 an	26,60
	DÉBATS DU SÉNAT :	
05	Compte rendu..... 1 an	139,30
35	Questions..... 1 an	78,20
85	Table compte rendu..... 1 an	23,50
95	Table questions..... 1 an	16,40
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
07	Série ordinaire 1 an	813,10
27	Série budgétaire..... 1 an	116,10
	DOCUMENTS DU SÉNAT :	
09	Un an.....	787,10

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 28 décembre 2007 publié au *Journal officiel* du 30 décembre 2007

Direction, rédaction et administration : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Renseignements documentaires : **01-40-58-79-79** – Télécopie abonnement : **01-40-58-77-57**

Prix du numéro : 2,20 €
(Fascicules compte rendu et amendements)