



Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

Annexe

n° 131 - Mardi 8 Décembre 2009



S O M M A I R E

Interventions des Sénateurs socialistes dans le cadre des missions budgétaires

(séances publiques des 25, 26 et 27 novembre 2009)

- **Participation de la France au budget des Communautés européennes** p. 3
⇒ intervention de **Simon SUTOUR**, sénateur du Gard
- **Les effectifs de la Fonction publique**..... p. 6
⇒ intervention de **Jacques MAHEAS**, sénateur de la Seine-Saint-Denis, sur
- **Débat sur l'évolution de la dette de l'Etat**..... p. 8
⇒ intervention de **François MARC**, sénateur du Finistère
- **Explication de vote de sur l'ensemble de la 1ère partie du PLF pour 2010**..... p. 9
⇒ intervention de **Nicole BRICQ**, sénatrice de la Seine-et-Marne
- **Débat sur le budget pour l'Outre-mer**..... p. 10
⇒ interventions de MM. **Marc MASSION**, sénateur de la Seine-Maritime, **Claude LISE**, sénateur de la Martinique, **Jacques GILLOT**, sénateur de la Guadeloupe, **Georges PATIENT**, sénateur de la Guyane, **Serge LARCHER**, sénateur de la Martinique et **Jean-Etienne ANTOINETTE**, sénateur de la Guyane
- **Le conseil et le contrôle de l'Etat**..... p. 26
⇒ interventions de MM. **Jean-Claude FRECON**, sénateur de la Loire et **Simon SUTOUR**, sénateur du Gard
- **La direction de l'action du Gouvernement**..... p. 31
⇒ interventions de MM. **Yves KRATTINGER**, sénateur de la Haute-Saône et **Jean-Claude PEYRONNET**, sénateur de la Haute-Vienne
- **Justice**..... p. 35
⇒ interventions de MM. **Jean-Pierre SUEUR**, sénateur du Loiret et **Richard YUNG**, sénateur représentant les Français établis hors de France
- **Immigration, asile et intégration**..... p. 39
⇒ intervention de M. **Richard YUNG**, sénateur représentant les Français établis hors de France
- **La gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien**..... p. 42
⇒ interventions de M. **François REBSAMEN**, sénateur de la Côte d'Or, M^{me} **Bariza KHIARI**, sénatrice de Paris et **Michel TESTON**, sénateur de l'Ardèche
- **Culture**..... p. 49
⇒ interventions de M. **Serge LAGAUCHE**, sénateur du Val-de-Marne, M^{me} **Maryvonne BLONDIN**, sénatrice du Finistère et M. **David ASSOULINE**, sénateur de Paris
- **Médias : compte spécial avances à l'audiovisuel**..... p. 57
⇒ Interventions de MM. **David ASSOULINE**, sénateur de Paris, **Serge LAGAUCHE**, sénateur du Val-de-Marne et M^{me} **Claudine LEPAGE**, sénatrice représentant les Français établis hors de France



Intervention...

Participation de la France au budget des Communautés européennes

par Simon SUTOUR, sénateur du Gard

(séance du 25 novembre 2009)

Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le débat autour de la contribution française au budget européen prend cette année une tournure particulière puisqu'il intervient à une période charnière pour l'Europe : la mise en ouvre du traité de Lisbonne, qui octroie au Parlement européen de nouvelles prérogatives budgétaires ; un budget pour 2010 qui doit prendre en compte les répercussions de la crise financière ; une nouvelle Commission européenne qui présentera un programme de propositions pour son mandat ; la perspective de révision du budget européen l'année prochaine, dont le débat vient d'être lancé par la Commission européenne sortante.



Le contexte est également marqué par les problèmes financiers des États membres et leur difficulté à s'entendre en matière de contributions financières. Je pense notamment à l'engagement européen en vue de la conférence de Copenhague sur la lutte contre le changement climatique. S'agissant du budget communautaire pour 2010 proprement dit, je me concentrerai sur deux remarques principales.

Premièrement, certains choix budgétaires semblent aller à contre-courant des engagements pris.

Force est de constater que l'accord politique atteint sur ce qui devrait préfigurer des structures de supervision des marchés n'est pas respecté dans ce projet de budget

Les dépenses administratives, que l'on a parfois dénoncées, sont réduites pour financer le plan de

relance, alors que le financement de la mise en place institutionnelle du traité de Lisbonne fait apparaître, cette année, des besoins significatifs. Peut-être est-ce la conséquence d'un certain pessimisme qui régnait au sujet de la ratification du traité dans la phase de préparation budgétaire !

Je voudrais faire une parenthèse à cet égard et vous remercier, monsieur le secrétaire d'État, de nous avoir fait parvenir l'« Euro kit ». Cet outil, qui montre les innovations juridiques du traité de Lisbonne, au demeurant considérables en ce qui concerne tant le Parlement européen que les parlements nationaux, est très utile.

Deuxièmement, le sujet central de ce budget est bien le bouclage du financement pour la relance.

À entendre la Commission européenne, l'économie européenne est en train de surmonter la récession et la croissance semble être de retour. Nous trouvons que cette satisfaction est prématurée.

Tout à fait ! Plutôt que d'organiser cette sortie de crise et d'en fixer les dates, les institutions européennes et les États membres devraient arrêter ensemble une véritable stratégie de relance budgétaire qui aille au-delà de 2011.

Nous avons dit déjà plusieurs fois, cette année, combien les crédits communautaires qui étaient attribués à cette relance étaient insuffisants. Nous demandons, depuis des mois, la mise en place d'un véritable plan, quitte à ce que celui-ci soit financé par des euro-obligations, afin de mener une véritable politique d'investissements publics à long terme.

Alors que la France s'apprête à lancer un grand emprunt, n'aurait-il pas été préférable, comme illustration de l'ambition européenne tant affichée de la France, d'engager une telle initiative au niveau européen ?

On voit combien le Parlement européen et le Conseil européen éprouvent des difficultés pour « boucler » l'enveloppe prévue pour la relance de l'économie pour 2010.

Le rapporteur spécial y a fait allusion, les 2,4 milliards d'euros prévus pour la relance de l'économie dans tous les domaines en 2010, comme les 5 tout petits milliards d'euros pour 2009 et 2010, paraissent bien dérisoires au regard des sommes dépensées par les États membres pour renflouer les banques. Et encore, le résultat a été obtenu grâce à un exercice d'équilibriste consistant à ponctionner quelques dizaines de millions par-ci par-là !

Nous ne pourrions pas continuer ainsi. La réponse aux répercussions économiques et sociales de la crise financière ne peut se résumer à des compromis faits avec des bouts de chandelles. En tout cas, la visibilité de l'Union européenne n'en est pas améliorée.

Alors le constat est simple. Il est évident qu'il sera difficile, à l'avenir, de financer les politiques européennes, les défis et les contretemps à budget constant.

La réflexion sur le futur budget communautaire et sur les politiques de l'Union européenne va entrer dans une phase décisive dans les mois qui viennent.

Dans ce contexte, le document non officiel de la Commission européenne sur les orientations du futur budget européen est révélateur des tensions existantes.

Si la Commission européenne doit tenir compte de l'évolution des nécessités et des objectifs de l'Union, cela ne peut se faire au détriment de la solidarité communautaire, je le dis clairement.

Si aucun chiffre n'est avancé dans ce document préparatoire, le détricotage des politiques communes les plus emblématiques est en place.

Dans ce document, la Commission européenne se livre à un exercice de liquidation pure et simple de la politique régionale européenne et, par la même, du concept de cohésion économique, sociale et territoriale. En éliminant l'objectif « compétitivité régionale et emploi » de la politique de cohésion, elle propose, ni plus ni moins,

de supprimer les fonds de cohésion dans seize États membres sur vingt-sept, dans 200 régions sur 273, soit les deux tiers !

Comme M. le président de la commission des affaires européennes vient de l'indiquer, notre pays est touché dans sa totalité, à l'exception des départements d'outre-mer, et ma région en particulier, le Languedoc-Roussillon, serait la première touchée.

Alors même que l'ensemble des régions sont touchées de plein fouet par la crise et qu'elles sont les plus à même de redynamiser les territoires, il apparaît contre-productif de supprimer ce financement, essentiel à leur développement et à une répartition équilibrée de l'activité économique dans l'Union européenne.

Nous ne voulons pas d'une Europe à deux vitesses, nous croyons à la redistribution, mais à une politique de redistribution large, intégrée et décentralisée.

Or, aujourd'hui, il semble bien que la Commission européenne veuille laisser les États membres se débrouiller avec leurs seuls moyens. On mesure ainsi l'ambition européenne d'une telle commission, pourtant garante de l'intérêt général européen ! Certes, il y a un bémol à cette affirmation : il s'agit d'une commission sortante, mais dont le président, M. Barroso, a été renouvelé dans ses fonctions.

Lorsqu'on voit au niveau national ce qu'il advient des promesses de dotations de l'État - quel qu'il soit d'ailleurs - aux collectivités locales, on a toutes les raisons de douter de l'avenir de cette politique.

En outre, le traité de Lisbonne consacre le principe de cohésion territoriale comme troisième composante de la politique régionale, aux côtés de ses dimensions sociales et économiques. Le traité reconnaît également le rôle joué par les collectivités locales et régionales en termes de cohésion.

C'est ce qu'a rappelé Manuel Barroso à maintes reprises cette année.

N'est-il pas alors paradoxal, à quelques jours de l'entrée en vigueur de ce traité, d'appliquer une politique qui réduit la politique de cohésion à « un simple outil de charité, bon marché de surcroît » ? Il y a là une incohérence politique majeure qu'il sera difficile d'expliquer aux élus locaux et aux

citoyens, mais qui va contribuer à creuser le fossé entre nos concitoyens à la base sur nos territoires et Bruxelles. L'Européen que je suis le regrette profondément.

Ce document met également en cause la solidarité européenne dans un autre domaine, à savoir la politique agricole commune. La Commission européenne s'obstine à casser les derniers outils de régulation des marchés agricoles au mépris de la crise agricole que traverse l'Europe et de la crise alimentaire que traverse le monde.

L'agriculture européenne doit être « plus proche des marchés » selon la Commission, et le premier pilier de la PAC doit devenir un simple « filet de sécurité ». Il n'est pas besoin d'être un grand économiste pour savoir que les marchés agricoles sont par nature instables alors même que l'offre est rigide. C'est par ailleurs un domaine stratégique en termes de cohésion territoriale et d'autonomie alimentaire.

Dès lors, comment croire en l'existence d'une « main invisible » sur ces marchés et réduire le budget permettant l'intervention des pouvoirs publics au niveau européen ? Il en va ainsi du premier pilier de la PAC qui risque fort d'être renationalisé avec l'introduction d'un cofinancement pour les aides directes et les dépenses de marché.

L'équation budgétaire risque de devenir insoluble si aucun effort, aucune ambition nouvelle de la Commission européenne et des États membres ne sont mis en œuvre. À mon sens, la seule manière de concilier difficultés budgétaires des États membres, nouveaux défis et maintien de la solidarité communautaire et des politiques communes, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit, c'est d'envisager sérieusement et dans un délai rapide, comme M. le président de la commission des affaires européennes l'a indiqué - pas pour 2020 ! - la création de nouvelles ressources financières communes.

On voit combien il a été difficile de puiser dans les ressources propres communautaires pour tenter de contribuer à la relance après la crise financière. La solution réside non pas dans une renationalisation de certaines politiques, puisque les États membres sont exsangues, mais dans la création de telles ressources. Comme l'on dit chez moi dans le Gard, « on ne sort pas du sang d'une pierre ».

Nous reviendrons au Sénat sur ce sujet. Puisque nous sommes à la veille de la conférence de Copenhague, il est bon, me semble-t-il, de relancer l'idée d'un fonds commun alimenté par les enchères des marchés de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

J'ai déjà défendu cette idée devant vous il y a un an. Depuis, l'accord conclu entre les États membres d'accorder au moins 20 % de ces revenus issus de la mise aux enchères à la lutte contre le changement climatique, sans création d'un fonds européen qui y soit dédié, se révèle largement insuffisant.

La réflexion sur les ressources budgétaires de l'Union européenne est tout à fait opportune dès lors que la Commission européenne, qui dispose du droit d'initiative, a avancé ses pions, même si ce document n'a rien de juridique. Mais il faut dès maintenant en parler.

Jusqu'à présent, il était important de privilégier la réflexion sur le contenu avant d'examiner les formules budgétaires. Aujourd'hui, les deux sont désormais fondamentalement imbriqués ; les priorités présentées par ce document sont pertinentes, mais elles condamnent des politiques communes qui ont fait l'identité de la construction européenne. En tout état de cause, on peut considérer comme regrettable le timing de ces premières propositions, alors que la nouvelle Commission européenne n'est pas encore en place.

Ce débat sur les contours du budget européen sera essentiel en 2010 et en 2011 ; il faut que nous nous mettions au travail. Bien des questions devront être abordées, que ce soit celles des ressources propres, de la stratégie globale qui devra combiner investissements de court et de long terme, mais c'est bien la question du projet politique de l'Union pour la décennie à venir qui sera en jeu.

Le budget européen est à refonder ; il en est grand temps, si nous voulons continuer à donner toute sa consistance, sa force et son efficacité à la construction européenne, mais aussi emporter l'adhésion des citoyens aux défis que nous devons surmonter ensemble.

Compte tenu de l'ensemble de ces remarques, nous ne nous opposerons pas à l'adoption des crédits de l'article 33 du projet de loi de finances relatif à la contribution européenne de la France pour 2010.



Intervention...

Débat sur les effectifs de la Fonction publique

par Jacques MAHEAS, sénateur de la Seine-Saint-Denis

(séance du 25 novembre 2009)

Réunis en Congrès le 22 juin dernier, nous avons tous entendu le Président de la République vanter les mérites du modèle social français, qui « fonde sa compétitivité sur la recherche d'une productivité globale par la qualité de son éducation, de sa santé, de sa recherche, de ses services publics, de sa protection sociale ». De ce discours présidentiel, une fois n'est pas coutume, je ne retirerai aucun mot ! C'est pourquoi je m'étonne qu'il ne soit pas suivi d'effets et qu'il soit même totalement contredit par le projet de loi de finances pour 2010, qui poursuit la baisse des effectifs dans la fonction publique.



Après 28 000 postes supprimés en 2008 et 30 600 en 2009, ce sont 33 749 postes qui sont appelés à disparaître en 2010.

Le Gouvernement s'applique même ce qu'il impose à ses agents en ne remplaçant pas un ministre sur deux ! Le secrétariat d'État à la fonction publique est ainsi passé par profits et pertes lors du dernier remaniement. (Sourires.)

Monsieur le ministre, vous vous faites un titre de gloire d'avoir « réduit les effectifs de 100 000 postes entre 2007 et 2010 » et, à l'Assemblée nationale, il y a quelques jours, vous vous laissez même aller à un certain lyrisme : « Jamais un Gouvernement n'avait appliqué une telle politique de réduction, jamais un Gouvernement ne l'avait aussi pleinement assumée. » Il n'y a pourtant pas de quoi pavoiser ! Ainsi, alors qu'à Versailles Nicolas Sarkozy citait l'éducation comme premier fondement, l'éducation nationale paie, une fois de plus, le plus lourd tribut, avec 16 000 suppressions de postes pour la rentrée 2010.

Quand comptez-vous arrêter cette purge sans commune mesure avec la réalité démographique qui crée, au contraire, des besoins à la hausse ?

Monsieur le ministre, vous dites assumer les 100 000 emplois supprimés. Sans doute assumez-vous également la dégradation inhérente des conditions de travail, qui ne peut que nuire à la qualité du service rendu, surtout quand les disparitions de postes touchent des ministères aussi importants que l'intérieur - moins 3 450 - ou l'écologie - moins 1 294 ! La sécurité n'est-elle plus une priorité ? Le Grenelle de l'environnement n'est-il qu'une formule creuse ?

Vous taillez dans les effectifs sans aucun débat public sur les missions de l'État parce que les fonctionnaires vous tiennent lieu de variable d'ajustement, pour une économie que vous chiffrez à 3 milliards d'euros ! Il se trouve que c'est, à peu de choses près, le montant du cadeau de TVA fait aux restaurateurs, un cadeau absurde comme l'a bien compris notre commission des finances, contrairement à Nicolas Sarkozy. La suppression de 100 000 postes de fonctionnaires, cela signifie 3 milliards d'euros d'économie ; la création hypothétique de 6 000 emplois dans la restauration a d'ores et déjà coûté 3 milliards d'euros en pertes de recettes.

Le différentiel, c'est 94 000 chômeurs ! Quel immense gâchis !

Quant à votre politique salariale, elle reste essentiellement assise sur des mesures particulières. L'extension de la GIPA, la garantie individuelle de pouvoir d'achat, présentée comme une panacée, ne fait que mesurer ce qui a été perdu par une revalorisation du point d'indice, qui reste bien trop faible, toujours en deçà de l'inflation estimée. Les primes au mérite, elles, sont contestables en ce qu'elles créent de la mise en concurrence, des tensions, du stress. On en a vu les effets dans le management privé !

Autre source d'inquiétude, la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a encore banalisé le recrutement par contrat, qui concerne déjà près de 17 % des agents de la fonction publique de l'État.

Sous prétexte louable de mobilité, cette loi accompagne les suppressions de postes dictées par la révision générale des politiques publiques, RGPP, qui mériterait de s'appeler réduction générale des politiques publiques !

Monsieur le ministre, vous prônez « le besoin de souplesse », mais, pour les personnels, c'est trop souvent synonyme de précarité. Le Médiateur de la République s'en préoccupe à propos des enseignants vacataires dans son rapport annuel de 2008. Il y fait des recommandations qui, malheureusement, semblent ne pas avoir été suivies. Il ne faudrait pas que, souplesse oblige, la précarité ne devienne la règle.

Enfin, je suis très choqué de ce mauvais procès fait à la fonction publique territoriale de trop embaucher. Après ceux qui ont été tenus par le Premier ministre se multiplient des propos contraires à la libre administration des collectivités territoriales et qui semblent oublier que, depuis 2004, l'État a transféré, selon la Cour des comptes, de l'ordre de 128 000 emplois ! Excusez du peu ! C'est ainsi que, pour le département de la Seine-Saint-Denis, la dette de l'État aux maisons départementales des personnes handicapées atteint 1,8 million d'euros, ce qui est considérable.

Il faudra également prendre en charge la délivrance du passeport biométrique, bientôt celle des cartes grises - signalons au passage que de graves dysfonctionnements existent actuellement dans le système d'immatriculation des véhicules.

Il est choquant de délester ainsi les préfetures de département et les sous-préfetures des tâches qu'elles assumaient afin de les fermer et d'en charger les communes sans leur octroyer les moyens nécessaires... puis d'accuser les collectivités de pallier les défaillances !

Pour conclure, je constate avec inquiétude que, l'une après l'autre, vos politiques concernant la fonction publique dessinent une autre vision de la société française, où des pans entiers de l'action publique sont abandonnés ou privatisés.

Pour ma part, je ne peux pas cautionner une telle dérive, qui fait de la fonction publique le parent pauvre de l'État, alors qu'elle fait partie intégrante de notre identité nationale !



Intervention...

Débat sur l'évolution de la dette de l'Etat

par François MARC, sénateur du Finistère

(séance du 25 novembre 2009)

Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, chômage massif, déficits abyssaux, dette publique vertigineuse : voilà une « trilogie » qui va marquer durablement les lois de finances des prochaines années. Dans un contexte de croissance faible, l'emballement de la dette réduit à néant les marges de manoeuvre budgétaires. En cas de remontée des taux d'intérêt, à quoi il faut évidemment s'attendre, le remboursement de la dette deviendra le premier poste des dépenses publiques. À ce titre, le « petit emprunt », que le Président de la République voulait « grand », mais qui s'est rabougré au fil des semaines... Monsieur le rapporteur général, on annonçait 100 milliards d'euros ! Ce « petit emprunt », dis-je, est un symptôme de l'état calamiteux de nos finances, particulièrement de celles de l'État.



Ces derniers jours, nous avons d'ailleurs eu l'occasion de signaler que l'évolution à la baisse de la dette des collectivités locales, quoique satisfaisante pour ces dernières, est une réalité. La dette devient ainsi l'un des principaux écueils à une sortie de crise pour notre pays. Certains observateurs et acteurs de la vie publique évoquent un montant de dette équivalent à 100 % du PIB à la fin de ce quinquennat. Je pense - je l'espère en tout cas - que la résorption de la dette sera, avec la fiscalité, un élément central du prochain débat électoral. À ce niveau exceptionnel d'endettement et compte tenu de son rythme actuel de progression, une croissance de 3 % serait nécessaire pour seulement stabiliser la dette. Un tel scénario, pour être pessimiste, n'en est pas moins probable, ne nous voilons pas la face. Il est vrai que la crise financière a pesé sur l'envolée de la dette.

Cependant, il faut noter que, de 2002 à 2007, celle-ci était repartie à la hausse d'un demi-point de PIB en moyenne chaque année - et cette donnée intègre la baisse de l'endettement public enregistrée en 2006, sans que la situation des finances publiques s'en trouve pour autant améliorée. Mais, aujourd'hui, nous sommes confrontés à une phase inédite, à une sorte de nouvel âge de la dette. Certes, cela n'est pas propre à la France : au sein de l'Union européenne, l'injection de liquidités par la Banque centrale européenne comme l'intervention des États pour parer à la crise financière étaient nécessaires. Malheureusement, ces interventions ont nourri une nouvelle bulle : celle des dettes publiques. Une telle situation suppose que la sortie de crise fasse l'objet d'une stratégie coopérative, au moins au sein de la zone euro, à l'inverse de ce qui s'est passé pour le plan de relance.

La France ne pourra pas, une nouvelle fois, se comporter en passager clandestin. Elle doit chercher les voies et moyens de cette stratégie avec notre partenaire principal qu'est l'Allemagne. À cet égard, emprunter encore 20 milliards d'euros supplémentaires sur les marchés financiers est un très mauvais signal, voire une provocation, au moment où notre pays est rappelé à l'ordre au sujet de la trajectoire qu'il suit en matière de réduction des déficits. La seule question qui vaille est non pas : « quelle est l'ampleur de la dette ? », mais : « avons-nous les moyens de la rattraper ? » Une dette annoncée de 1 450 milliards d'euros alors que la France produit à peu près 30 milliards d'euros supplémentaires de richesse par an : on voit l'effort à fournir et le temps que pourrait prendre le rattrapage !

Se trouve donc posé, outre le problème de nos finances publiques, celui du redressement de notre pays. En cas d'échec, la France s'appauvrira durablement. Or, mes chers collègues, nous savons bien que, lorsque le riche maigrit, le pauvre meurt !



Intervention...

Explication de vote sur l'ensemble de la 1ère partie du PLF pour 2010

par Nicole BRICQ, sénatrice de la Seine-et-Marne

(séance du 25 novembre 2009)

Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec les grandes lois de décentralisation de 1982 et celles de l'intercommunalité en 1992 et 1999, nous avons vécu un âge d'or. Ces lois ont été à la source d'un formidable développement de l'initiative économique locale dans une période de bouleversement mondial intense. Elles étaient assises sur un pacte de confiance avec l'État. La loi de 2004, qui devait être l'acte II de la décentralisation, a abouti, elle, au transfert vers les collectivités locales de charges dynamiques, mais de recettes atones. Le choix opéré alors en faveur de l'autonomie financière, au lieu de l'autonomie fiscale, permet aujourd'hui au Gouvernement d'ouvrir une nouvelle séquence où il choisit d'assécher les ressources des collectivités, dans un premier temps, avant de les étouffer avec les lois à venir de réorganisation territoriale.



L'ensemble repose sur la défiance, dans un cheminement régressif eu égard à la situation catastrophique des déficits de l'État et à une explosion dangereuse de la dette publique. Je rappelle que celle des collectivités locales n'en occupe qu'une très modeste part : en deux ans, de 2008 à 2010, l'explosion de la dette de l'État de plus de 25 % est nettement supérieure à la dette cumulée de l'ensemble des collectivités territoriales. Et le Président de la République de convoquer une conférence des déficits publics au motif que tout le monde doit faire un effort pendant et après la crise ! Qui ne souscrirait à l'impératif de solidarité nationale en un pareil moment ? Mais vous défendez cette position sans modifier l'architecture fiscale de votre projet de budget.

Il n'est pas jusqu'à l'introduction d'une fiscalité carbone qui ne participe à la consécration des inégalités ! Vous parvenez à réaliser la contre-performance qui consiste à gâcher une idée juste et partagée, celle du Grenelle de l'environnement, en créant un impôt de plus, qui pèsera d'abord sur les ménages les plus modestes, sans que le défi écologique soit résolument affronté. Depuis cinq jours, vous refusez systématiquement le débat de fond sur les amendements du groupe socialiste visant à faire contribuer à la hauteur de leurs moyens ceux qui bénéficient du bouclier fiscal, des niches fiscales les moins efficaces économiquement et les plus injustes socialement.

Les exonérations massives que vous faites voter à votre majorité à l'envi depuis des années n'ont fait qu'appauvrir l'État. Et il faut encore emprunter 20 milliards d'euros sur les marchés financiers pour financer les dépenses d'avenir, alors que la part réservée à l'investissement public dans le budget de l'État s'est réduite comme peau de chagrin depuis que vous avez pris en main la conduite du pays, en 2002.

Droit dans ses escarpins ou dans ses bottes, selon les moments, le Gouvernement n'a rien cédé sur l'essentiel, sur ce qui fonde la République : la liberté pour les collectivités locales, celle que vous venez de nous proposer d'échanger dans la deuxième délibération contre une très modeste obole ; l'égalité par une juste répartition de l'impôt entre nos concitoyens, et particulièrement à l'égard des plus modestes, socle de la fraternité. Vos choix fiscaux aboutiront à faire supporter encore davantage la charge de l'impôt et local et national à ceux qui le paient sans rechigner, qui ne peuvent recourir à des mécanismes d'évasion ou d'optimisation fiscale, ceux qui appartiennent à ce qu'on appelle les « couches moyennes », à cette « France qui se lève tôt », comme disait un candidat à l'élection présidentielle. Nous aurons ce rendez-vous, cette confrontation avec vous devant l'opinion. Pour l'heure, le groupe socialiste votera contre la première partie de ce budget, qui porte sur les recettes.



Intervention...

Débat sur l'Outre-mer

par Marc MASSION, rapporteur spécial, sénateur de la Seine-Maritime

(séance du 26 novembre 2009)

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, la commission des finances présentera en deux temps les crédits de la mission « Outre-mer » : j'évoquerai, pour ma part, le cadrage global du budget de la mission, tandis que mon collègue Éric Doligé vous détaillera l'évolution des crédits de ses deux programmes.



Ce projet de budget intervient cinq mois après la promulgation de la loi pour le développement économique des outre-mer, la LODÉOM. Le « coût » global de cette loi peut être évalué à 300 millions d'euros, mais son impact financier sur le budget de la mission « Outre-mer » est assez limité. En effet, un très grand nombre des mesures d'application ne sont pas encore parues - la commission des finances en a compté vingt-trois, soit la quasi-totalité - et certaines dispositions restent donc inapplicables.

Il vous reviendra, madame la ministre, de nous indiquer l'état d'avancement de ces mesures d'application qui, vous le savez, sont attendues avec beaucoup d'impatience en outre-mer. Elles sont d'autant plus urgentes qu'il n'est pas souhaitable de laisser les acteurs économiques trop longtemps dans l'incertitude quant aux modalités précises de mise en œuvre des mesures de la LODÉOM. Par ailleurs, plus des deux tiers du coût de 300 millions d'euros de la LODÉOM correspondent à des dépenses fiscales et non à des crédits budgétaires.

De manière générale, les dépenses fiscales tiennent une place importante dans la politique en faveur de l'outre-mer. La mission « Outre-mer » regroupe 2,17 milliards d'euros en autorisations

d'engagement et 2,02 milliards d'euros en crédits de paiement dans le projet de budget pour 2010, si l'on prend en compte les augmentations votées à l'Assemblée nationale ; Éric Doligé vous les présentera tout à l'heure. Les dépenses fiscales sont évaluées, pour l'année 2010, à 3,46 milliards d'euros ; elles s'accroissent de 6,6 % par rapport à 2009, sous l'effet des dispositifs votés dans la LODÉOM. Cette hausse est toutefois moins forte que celle de 2009, qui s'élevait à 17,4 %.

Enfin, la très grande majorité des crédits budgétaires en faveur de l'outre-mer ne se trouve pas dans la mission « Outre-mer ». Le document de politique transversale, qui retrace l'ensemble de l'effort financier de l'État en direction de l'outre-mer, fait apparaître, pour 2010, 13,56 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 13,37 milliards d'euros en crédits de paiement. La mission représente donc moins de 15 % des crédits de la politique transversale.

J'en profite pour relever que le document de politique transversale n'est toujours pas complet, puisque deux programmes manquent encore pour appréhender l'effort global de l'État en faveur de l'outre-mer. Nous attendons, madame la ministre, que vous vous rapprochiez de vos collègues des autres ministères pour aboutir, dès l'année prochaine, à un document exhaustif.

Outre la LODÉOM, l'examen de ce budget intervient trois semaines après le premier conseil interministériel de l'outre-mer, présidé par le Président de la République. Cette réunion a été l'occasion d'annoncer un plan de modernisation, à la suite du vaste débat qui a eu lieu dans le cadre des états généraux de l'outre-mer. Il serait trop laborieux ici de développer l'ensemble des décisions prises par le conseil interministériel. Composé de cent trente-sept mesures, le plan annoncé par le Président de la République s'articule autour de cinq grands axes : favoriser la concurrence pour faire baisser les prix, faciliter le développement économique

endogène, rénover les relations entre la métropole et ses outre-mer, développer les responsabilités locales et renforcer l'égalité des chances. À la lecture de ces mesures, je me réjouis de constater que les propositions formulées par la mission commune d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer aient été largement reprises.

Nous ne savons pas encore quelles seront les modalités concrètes d'application de ces propositions, mais nous souhaitons qu'elles ne restent pas un vœu pieux. À ce sujet, madame la ministre, vous pourrez peut-être nous indiquer le calendrier de mise en place de ce plan et, le cas échéant, si certaines de ces dispositions feront l'objet d'un projet de loi.

La mise en œuvre des mesures du conseil interministériel sera pour nous l'occasion de concrétiser, autant qu'il sera possible, les propositions de la mission commune d'information du Sénat, présidée par notre collègue Serge Larcher. Éric Doligé, rapporteur de la mission, pourra évoquer plus en détail les conclusions de celle-ci.

Parmi les propositions formulées, j'en retiendrai une, en lien avec le cadrage global de la mission « Outre-mer » : la nécessité de transformer le ministère de l'outre-mer - et non plus le secrétariat d'État - en une structure interministérielle, éventuellement rattachée au Premier ministre, qui ne serait pas placée sous la tutelle du ministère de l'intérieur. Nous avons déjà formulé cette proposition les années précédentes.

Comme nous l'avons souligné, les crédits de la mission « Outre-mer » sont très limités au regard de ceux de l'ensemble de la politique en faveur de l'outre-mer. Par ailleurs, la tutelle du ministère de l'intérieur ne nous semble pas adaptée à la diversité des statuts de l'outre-mer. Enfin, la collaboration entre le ministère de l'outre-mer et les autres ministères est rendue très difficile par, reconnaissons-le, l'importance trop souvent limitée que ces ministères accordent aux problématiques ultramarines.

Il semblerait toutefois que vous ayez maintenant un droit de regard et de suivi sur les crédits outre-mer inscrits puis réalisés dans les autres missions. Le moment venu, une évaluation de ces nouvelles dispositions sera certainement utile.

Dans ce contexte, le projet de budget pour 2010 de la mission « Outre-mer » apparaît comme un budget de transition avec la mise en œuvre de la LODÉOM et des mesures du conseil interministériel. Comme je l'ai indiqué au début de mon propos, mon collègue Éric Doligé va maintenant détailler le budget de la mission « Outre-mer ».



Intervention...

Débat sur l'Outre-mer

par Claude LISE, rapporteur spécial, sénateur de la Martinique

(séance du 26 novembre 2009)

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, le projet de budget dont nous discutons aujourd'hui s'inscrit dans un contexte très particulier, l'année 2009 ayant été à bien des égards exceptionnelle. L'année 2009 a été marquée par une crise d'une gravité historique dans nos départements d'outre-mer, notamment dans les deux départements antillais.



L'année 2009 a également été marquée par l'adoption de la loi pour le développement économique des outre-mer. Cette dernière a instauré les zones franches d'activité et réorienté la défiscalisation en matière de logement vers le logement social, tout en intégrant des mesures destinées à répondre aux revendications exprimées lors du conflit social. Nous attendons toujours, malheureusement, les décrets d'application. L'année 2009 a enfin été marquée par les réflexions sur l'avenir de l'outre-mer. Les états généraux, lancés par le Président de la République, ont ainsi associé la population ultramarine aux réflexions autour de huit thématiques. Le conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre dernier s'est appuyé sur leurs travaux pour présenter cent trente-sept mesures à destination des outre-mer.

La Haute Assemblée s'est engagée dans une démarche parallèle, avec la constitution de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer. La mission a formulé des analyses et cent propositions très pertinentes, dont plusieurs ont d'ailleurs été reprises par le conseil interministériel de l'outre-mer. Le projet de budget pour 2010 pour l'outre-mer était donc très attendu, et je ne peux que faire part de ma déception : il n'est pas à la hauteur de l'enjeu !

Le projet de loi de finances initial prévoyait une augmentation de plus de 6 % des crédits budgétaires de la mission. À la suite du vote en seconde délibération d'un amendement par nos collègues députés, les crédits de la mission augmentent de plus de 10 % en autorisations d'engagement et de plus de 8 % en crédits de paiement. Au vu du contexte général de rigueur budgétaire, cette évolution peut paraître positive, mais plusieurs éléments ternissent ce tableau.

Tout d'abord, la hausse des crédits budgétaires est liée notamment à l'accroissement des crédits destinés au remboursement des exonérations de charges sociales patronales aux organismes de sécurité sociale. Leur financement est majoré de plus de 90 millions d'euros en 2010, sans que la dette de l'État à l'égard de ces organismes, qui devrait atteindre plus de 600 millions d'euros au 31 décembre prochain, puisse être réduite.

Ensuite, le logement, qui est une problématique centrale outre-mer, reste une priorité budgétaire. Je me réjouis donc que l'amendement adopté par les députés ait abondé les crédits de la ligne budgétaire unique de 20 millions d'euros en autorisation d'engagement et de 6 millions d'euros en crédits de paiement. Au regard des retards existant en matière de logement, le compte n'y est cependant pas et j'estime que davantage de moyens devraient être consacrés à la réhabilitation de logements.

Enfin, je ne peux que regretter le manque de moyens destinés au renforcement de l'insertion régionale de nos collectivités ultramarines dans leur environnement régional, sujet qui me tient particulièrement à cœur ; la mission commune d'information sénatoriale ainsi que le conseil interministériel de l'outre-mer en ont souligné l'importance. Les crédits destinés à l'insertion régionale, déjà très faibles habituellement, diminuent de 3,5 % dans le projet de budget pour 2010.

J'ai souhaité souligner dans mon rapport le rôle central des collectivités territoriales dans les départements d'outre-mer en matière de soutien à l'activité économique.

Les collectivités territoriales d'outre-mer sont dans une situation financière très difficile. Elles mènent cependant une action soutenue en matière économique, notamment les conseils généraux et les conseils régionaux. Si on analyse le niveau des dépenses d'investissement par habitant, on remarque que les collectivités départementales des DOM y consacrent près de 350 euros, contre 290 euros pour les départements de l'Hexagone, tandis que les collectivités régionales y consacrent, quant à elles, 370 euros par habitant, contre 130 euros pour les régions de l'Hexagone.

Je regrette donc que l'État n'assure pas un véritable soutien aux collectivités territoriales d'outre-mer en la matière.

En conclusion, j'estime que ce projet de budget n'est à la hauteur ni des attentes exprimées au cours de l'année 2009 par les populations d'outre-mer ni des annonces faites par le Président de la République. Je veux toutefois espérer qu'il s'agit d'un budget d'attente.

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.



Intervention...

Débat sur l'Outre-mer

par Jacques GILLOT, sénateur de la Guadeloupe

(séance du 26 novembre 2009)

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, il y a de cela quelques semaines, l'allocution prononcée par le Président de la République laissait entrevoir l'avènement d'une nouvelle ambition pour les outre-mer. Une nouvelle ambition nourrie par la reconnaissance des apports séculaires de nos territoires et de nos populations à la nation. Une nouvelle ambition porteuse d'espérance pour ces centaines de milliers d'ultramarins qui aspirent tout simplement à habiter un nouvel avenir au sein d'une République davantage ouverte à leur différence. Une nouvelle ambition empreinte d'audace et de la profonde volonté de renouveler le pacte qui nous unit à la France.



Je suis, vous le savez, parmi ceux qui ont accueilli ce discours avec circonspection en attendant sa traduction dans les actes, et j'ose le dire, dans les chiffres.

Force est de constater à la lecture de votre projet de budget, madame la ministre, que les outre-mer sont au rendez-vous de la déception. En effet, le projet de budget pour 2010 ne connaît pas de modifications sensibles par rapport aux budgets des années précédentes. La hausse affichée, d'un peu plus de 6 %, ne correspond en réalité qu'à la compensation des mesures de défiscalisation. Et même si l'ensemble des dotations budgétaires en faveur de l'outre-mer ne figure pas dans ce projet de budget, l'accroissement des crédits véritablement disponibles ne représente que la prise en compte de l'inflation. En effet, 80 % des 118 millions d'euros d'augmentation sont consacrés à la compensation des exonérations de charges sociales.

En définitive, madame la ministre, cette analyse nous laisse la détestable sensation que, contrairement à ce qu'affirment les campagnes de communication, les populations des outre-mer n'ont pas été suffisamment entendues. Le Gouvernement n'a pas entendu la demande de transparence des consommateurs sur la question cruciale du prix des carburants. Les outre-mer, la Guadeloupe tout particulièrement, attendent la mise en place d'une véritable réforme qui garantisse leur droit à payer un prix juste, établi sur des bases transparentes, équitables et garantes de l'emploi local.

Cette réforme de la transparence, nous l'appelons de nos vœux depuis maintenant plus d'un an. Elle n'est toujours pas mise en œuvre, alors que certaines sources autorisées annoncent déjà une prochaine hausse des tarifs. Pire encore, la nouvelle scélératesse d'un décret octroyant 50 millions d'euros de compensation aux compagnies pétrolières a provoqué des ravages sur nos opinions publiques, poussant nombre de Guadeloupéens à scander leur mécontentement dans les rues.

Madame la ministre, votre gouvernement n'a pas davantage entendu l'aspiration criante de l'outre-mer en termes d'emploi.

Certes, vous apportez un début de réponse, qui se traduit par un effort budgétaire d'augmentation des crédits dévolus au service militaire adapté. Je regrette néanmoins que, pour atteindre l'objectif affiché de doublement des effectifs, le Gouvernement ait prévu de réduire la durée du SMA de douze à dix, voire six mois, au détriment de la qualité de la formation, comme l'a remarqué à juste titre la mission d'information sénatoriale. Quoi qu'il en soit, madame la ministre, le dispositif du SMA ne peut répondre à lui seul aux problématiques de l'ensemble des jeunes de l'outre-mer. Et la Guadeloupe a l'impression que le Gouvernement n'entend pas la détresse de ces 56 % de jeunes de 15-24 ans frappés par l'échec scolaire, la désocialisation et le chômage, détres-

se à laquelle il convient de répondre par la mobilisation de moyens financiers et humains importants dans le cadre d'un vrai plan d'urgence pour la formation et l'emploi.

De la même manière, madame la ministre, vous ne semblez pas entendre cette demande lancinante de centaines de milliers de foyers ultramarins qui aspirent à bénéficier du revenu de solidarité active, le RSA, avant janvier 2011. Et, comble de l'injustice, déjà privé de l'application du RSA par une comparaison intellectuellement peu honnête avec le revenu supplémentaire temporaire d'activité, l'outre-mer s'est également vu refuser l'expérimentation du « RSA jeunes » !

Madame la ministre, ce projet de budget ne traduit pas non plus l'ambition que vous affichez par ailleurs en faveur du logement. Dans le droit-fil de la LODEOM, votre projet de budget donne la priorité à la défiscalisation du logement social en y affectant 110 millions d'euros. Pour autant, la création de ce dispositif ne modifie pas significativement les crédits de la ligne budgétaire unique dans ce budget, et il y a fort à craindre que la complexité de sa mise en œuvre n'ait des incidences sur son efficacité.

Non, madame la ministre, ce projet de budget ne traduit pas la volonté affichée par le Président de la République de mettre enfin de côté une perception quelque peu passéiste et jacobine de l'outre-mer ! Il ne porte aucune rupture fondamentale avec la logique éculée du replâtrage systématique pour prendre toute la mesure des enjeux de nos territoires et des aspirations profondes de nos populations.

Oui, madame la ministre, nous aurions souhaité être entendus ! Nous aurions souhaité être entendus sur la question de la continuité territoriale, pour qu'il soit enfin tenu compte des spécificités d'un archipel comme le nôtre, confronté à la double insularité.

Nous aurions souhaité être entendus sur les difficultés auxquelles se heurtent nos collectivités, dont l'autonomie d'action est menacée par la suppression de la taxe professionnelle.

Nous aurions souhaité être entendus sur la relance de l'activité touristique, priorité d'action affichée par votre ministère et qui se traduit paradoxalement par une diminution de plus de 10 % des crédits consacrés au plan de relance.

Nous aurions souhaité être entendus sur l'abondement plus important du fonds exceptionnel d'investissement destiné au rattrapage des équipements structurants.

Nous aurions souhaité un véritable plan de développement des secteurs porteurs comme l'agro-nutrition, les énergies renouvelables et la biodiversité !

Madame la ministre, nous aurions tout simplement souhaité que ce projet de budget traduise l'ambition et l'audace nécessaires à cette réforme en profondeur des relations qui unissent les outre-mer à la République.

Mais une fois encore, et je le regrette, l'action n'est pas au rendez-vous de l'incantation. C'est pourquoi il ne m'est pas possible d'approuver en l'état le budget de votre ministère.



Intervention...

Débat sur l'Outre-mer

par Claude LISE, sénateur de la Martinique

(séance du 26 novembre 2009)

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, on ne peut examiner le présent budget de la mission « Outre-mer » sans avoir bien conscience de la situation actuelle des collectivités ultramarines. En ce qui concerne la Martinique, le tableau que je brossais le 20 octobre dernier n'a fait malheureusement que s'assombrir. Le 1er novembre, on en était à 315 entreprises en redressement ou en liquidation, 40 000 chômeurs, soit 24 % de la population active, et les projections des organismes compétents font craindre un taux de 27 % en fin d'année et de 30 % à la fin du premier trimestre 2010, un niveau inconnu depuis plus de vingt ans et dont on imagine les conséquences, notamment pour un nombre croissant de jeunes.



Pratiquement tous les secteurs sont touchés. Parmi les plus sinistrés figurent, d'une part, le BTP, qui, en plus de nombreuses entreprises en voie de liquidation, a vu plus de 700 artisans arrêter leurs activités depuis le début de l'année, d'autre part, le secteur touristique, pour lequel on note une chute du nombre des croisiéristes - 45 % sur un an -, des touristes transitant par l'aéroport - près de 6 % - et des nuitées d'hôtels - 17 %. À cela s'ajoutent les difficultés croissantes des collectivités territoriales, victimes du terrible effet ciseau entre une baisse de leurs ressources et une croissance des besoins à satisfaire, notamment en matière d'équipements publics ainsi qu'en matière sociale. Ces collectivités qui, depuis de nombreuses années, portaient 85 % de l'investissement public, ne peuvent plus jouer le rôle moteur qui était le leur dans les économies locales, de même que celui, indispensable, d'amortisseur social de la terrible crise économique qui sévit.

Alors, face à une telle situation, ce budget est décevant. Croyez, madame la ministre, que j'aurais sincèrement préféré avoir à vous tenir un autre discours, car je ne sous-estime nullement la force de votre engagement en faveur des outre-mer. Je suis de ceux, vous le savez, qui se sont réjouis de la nomination d'une originaire de l'outre-mer à la tête de la rue Oudinot. Mais un constat s'impose : ce budget, malgré une conjoncture exceptionnelle, ressemble étrangement à ceux que nous avons eu à examiner depuis quelques années, jusques et y compris dans l'artifice utilisé pour le présenter en forte augmentation.

Il y a bien quelques hausses de crédits, mais de faible importance, et en tout état de cause sans rapport avec les besoins avérés ni avec les priorités mises en avant. C'est notamment le cas des crédits de la ligne budgétaire unique, même abondés en seconde lecture par l'Assemblée nationale. Que pèsent 6 millions d'euros en crédits de paiement pour l'ensemble de l'outre-mer, quand pour la seule Martinique et uniquement dans le domaine de la réhabilitation de logements vétustes de propriétaires occupants - souvent âgés -, il manque, pour 2010, 11 millions d'euros pour atteindre un objectif de 1500 logements ?

Les besoins dans ce domaine sont très importants. Plus de quatre cents entreprises sont concernées. Les crédits actuels de la LBU ne leur permettent de mobiliser que la moitié de leur capacité de réhabilitation, qui est en moyenne de 1 700 logements par an. Il est donc indispensable de consentir un effort beaucoup plus important sur la LBU. S'agissant de la Martinique, j'entends souvent objecter que les opérateurs ne pourraient pas consommer davantage de crédits, faute de foncier. Mais cet argument ne tient pas compte - permettez-moi de le répéter une fois de plus - des besoins en matière tant de réhabilitation que de financement des surcharges foncières imposées par le relief et les risques sismiques.

Je veux encore évoquer un autre domaine pour lequel la traduction budgétaire est fort éloignée de l'affichage prioritaire : l'insertion régionale. Comment expliquer que les crédits qui y sont consacrés soient en réduction de 3,5 %, alors même qu'ils étaient déjà très insuffisants les années précédentes ?

Que les choses soient claires : je ne reproche pas à ce budget de ne pas être en mesure de traiter tous les problèmes des outre-mer. Ce que je critique, c'est le fait qu'il ne donne pas les signes que l'on était en droit d'attendre d'une réelle prise de conscience de la gravité de certaines situations, ainsi que les signes du véritable changement de politique annoncé par le Président de la République.

Madame la ministre, ces signes, nous ne les voyons pas non plus poindre ailleurs. Et pourtant le temps presse.

Je vous ai en particulier décrit la situation de la Martinique. Si l'on ne prend pas d'urgence les mesures nécessaires, sachez que l'on se dirige vers une catastrophe économique et sociale.

Je vous demande donc d'user de votre position au sein du Gouvernement pour obtenir la mise en oeuvre d'un vrai plan de relance, ou plutôt d'un plan de sauvetage, élaboré en étroite concertation avec les acteurs économiques et sociaux et les élus. Un tel plan ne peut faire l'impasse sur la nécessité de redonner aux collectivités territoriales la capacité de jouer pleinement leur rôle économique et social.

Par ailleurs, il faut que sortent très rapidement les décrets de la LODEOM, notamment ceux qui concernent la défiscalisation dans le domaine du logement social, l'aide à la rénovation hôtelière et l'aide aux intrants et aux extrants, sans oublier le décret concernant l'article 32, qui peut permettre le sauvetage d'un très grand nombre de petites entreprises.

Je veux enfin vous demander d'intervenir auprès du ministère du travail et des relations sociales pour qu'avant la mise en oeuvre du contrat unique d'insertion dans les DOM des dispositions soient prises afin d'éviter qu'il n'en résulte une aggravation des difficultés budgétaires des conseils généraux.

Madame la ministre, mes chers collègues, nous sommes, vous le savez, à la veille d'importantes consultations qui vont permettre aux citoyens de Guyane et de Martinique de se prononcer sur le degré de responsabilité qu'ils entendent assumer localement. Il importe que le Gouvernement, pour sa part, donne réellement le signe de sa volonté d'assumer ses propres responsabilités à leur égard. Il doit le faire en veillant aux conditions d'objectivité dans lesquelles doivent se dérouler les campagnes électorales, mais également en donnant des preuves de sa volonté de voir les atouts de leurs territoires transformés en véritable levier de développement.



Intervention...

Débat sur l'Outre-mer

par Georges PATIENT, sénateur de la Guyane

(séance du 26 novembre 2009)

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, depuis les événements de Guyane de novembre 2008, les outre-mer sont en état quasi permanent de crise. Ils sont devenus, encore plus qu'auparavant, un sujet de très grande préoccupation pour le Gouvernement, qui ne peut plus rester indifférent. Celui-ci, il faut le reconnaître, a fait des annonces, a pris ou tenté de prendre des mesures pour répondre aux revendications légitimes des populations ultramarines.



Cela a été le cas avec la LODEOM, qui a été votée en mai 2009 et dont l'objectif avoué est de renforcer les capacités des outre-mer à produire un développement économique endogène, afin de résorber le chômage. Cela a été le cas quand le chef de l'État a accepté d'organiser des consultations visant à recueillir le consentement des électeurs de Martinique et de Guyane pour la transformation de ces deux départements d'outre-mer en collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, et ce à la demande de leurs congrès respectifs. Cela a aussi été le cas avec les annonces faites par le chef de l'État à la suite du conseil interministériel de l'outre-mer qui s'est tenu le 6 novembre dernier à l'Élysée.

Il s'agit là de nombreuses initiatives, certes, d'une nouvelle approche des outre-mer, mais, pour l'heure, on demeure au stade des bonnes ou des grandes intentions ! En effet, en dehors de la date des consultations populaires qui est bien arrêtée, peu de dispositions sont appliquées, voire applicables ! On est loin des plans de relance à l'intention de la métropole qui, dès le départ bien chiffrés et bien fléchés, sont donc immédiatement mis en oeuvre.

Dois-je rappeler, comme l'ont fait les collègues qui m'ont précédé, que de nombreuses mesures réglementaires d'application de la LODEOM n'ont, à ce jour, pas encore été prises, alors que cette loi a été votée en urgence ? Quand ces décrets d'application seront-ils publiés, madame la ministre ? J'espérais beaucoup de la loi de finances pour 2010. Mais force est de constater, à la lumière du document de politique transversale, que les chiffres pour les outre-mer n'ont pas varié par rapport à l'année dernière. À vrai dire, ils n'augmentent que du montant de l'inflation, soit 1,2 %.

Madame la ministre, j'accordais un grand d'intérêt à l'examen de votre budget. Même s'il ne représente que 12 % de la totalité des crédits consacrés par l'État aux outre-mer, il se devait de traduire, dans les programmes que vous gérez, des priorités pour répondre aux fortes inquiétudes exprimées par nos concitoyens. Certes, les crédits de votre mission augmentent de 6,4 % en autorisations d'engagement et de 6,3 % en crédits de paiement, augmentation qui profite principalement au programme « Emploi outre-mer ». Cela aurait pu être un signe très fort à destination de nos populations, quand on sait que la résorption du chômage est l'une de leurs préoccupations majeures : il est trois fois plus élevé qu'en métropole. Un véritable séisme social !

Mais cette hausse des crédits du programme « Emploi outre-mer » ne porte principalement que sur un meilleur remboursement aux organismes de sécurité sociale des exonérations de cotisations sociales. De plus, d'après les informations dont je dispose, cette dotation ne devrait toujours pas suffire à financer l'ensemble des besoins identifiés pour l'année 2010, qui s'élèvent à 1 159 millions d'euros, soit 55 millions d'euros de plus que les montants inscrits au projet de loi de finances. Dois-je rappeler que ces exonérations de cotisations sociales sont le dispositif central de soutien à l'emploi, qu'elles ont été revues, corrigées, confortées par la LODEOM ?

De même, méritent d'être consolidées toutes les actions en faveur des ultramarins de moins de trente ans, qui sont les plus durement frappés par la précarité de l'emploi. Le chômage touche, en effet, plus de 50 % de nos jeunes, qui représentent plus de 34 % de la population, contre 25 % en métropole. D'ailleurs, à ce titre, il convient de rappeler que les crédits relatifs aux contrats aidés, auparavant supportés par ce programme, le sont désormais par la mission « Travail et emploi », qui subit, elle, une baisse significative de plus de 748 millions d'euros pour 2010. Même si ces emplois ne relèvent plus de votre mission, madame la ministre, pouvez-vous nous rassurer sur le fait qu'ils seront maintenus pour nos concitoyens ?

Dans le même ordre d'idée, il faudra, pour nos jeunes, veiller à ce que les efforts budgétaires en faveur du SMA soient amplifiés dans les années à venir. Le SMA joue un rôle essentiel en termes d'insertion et de qualification professionnelle. Ses résultats sont bons, mais, selon les informations fournies par votre ministère, ni l'augmentation des crédits budgétaires ni celle des effectifs d'encadrement du programme ne connaîtront une hausse équivalente à celle du nombre de bénéficiaires du dispositif.

Enfin, pour terminer sur ce programme, l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer, dont la mission est de favoriser l'insertion professionnelle des ressortissants d'outre-mer, voit sa subvention demeurer stable. N'aurait-il pas fallu revoir son montant, quand on sait que de nouvelles missions, notamment la gestion de nouveaux dispositifs de continuité territoriale, vont lui être confiées et qu'elles auront des conséquences sur le budget ?

Quant au programme « Conditions de vie outre-mer », il m'interpelle sur un certain nombre de points, principalement le logement social, deuxième grand volet de la problématique ultramarine. Comment endiguer le phénomène de l'habitat insalubre avec des crédits en baisse, quand on sait que les logements insalubres représentent de 7 % à 10 % du patrimoine bâti dans les DOM, contre 2,5 % en métropole ?

Mon département, la Guyane, est le plus touché. Plus de 30 000 personnes vivent dans ce type d'habitat. Des études récentes ont estimé à 30 % le taux de constructions illicites existantes, mais, en flux, ce taux représenterait aujourd'hui près de 50 % du nombre de constructions nouvelles.

Comment réhabiliter les logements quand les crédits consacrés à ces aides sont en baisse depuis 2009, à la suite de la réduction des objectifs ? Pourquoi les constructions de logements en accession très sociale rencontrent-elles des difficultés qui se traduisent par une production très inférieure aux ambitions initiales ? Madame la ministre, il faut vite revoir ce dispositif, car il bénéficiait d'un grand succès outre-mer, notamment en Guyane.

Comment répondre aux 62 000 demandes de logements d'une population domienne éligible à 80 % au logement social quand la production annuelle n'excède pas 4 000 unités ? Pour 2010, le Gouvernement s'est fixé un objectif de 5 443 logements, mais grâce au nouveau dispositif de défiscalisation qui ne semble pas faire l'unanimité. N'aurait-il pas été préférable d'accroître la LBU plutôt que d'instaurer une nouvelle dépense fiscale, pour un coût estimé à 110 millions d'euros en 2010 et dont l'efficacité sera, selon toute vraisemblance, plus faible ?

Madame la ministre, j'aurais voulu intervenir sur d'autres points qui méritent notre attention. Mais le temps qui m'est imparti ne le permet pas ! Je dirai juste quelques mots sur le fonds exceptionnel d'investissement créé par la LODEOM. Si ce fonds a pu bénéficier en 2009 de 165 millions d'euros d'engagements, il est regrettable que, pour 2010, il soit ramené à 40 millions d'euros d'engagements. On aurait pu s'attendre à une somme plus importante à destination des collectivités locales qui, on le sait, représentent en moyenne 72 % des investissements du secteur public local.

Le conseil interministériel de l'outre-mer s'est montré très discret sur la question des finances des collectivités locales, malgré les nombreuses remontées des états généraux de l'outre-mer et de la mission sénatoriale. Est-ce un signe manifeste de la raréfaction des crédits de l'État vis-à-vis des outre-mer ?

Devrons-nous nous attendre à ce genre de mauvaises surprises quand il faudra chiffrer les mesures annoncées le 6 novembre dernier par le chef de l'État ? Oui, si l'on tient compte des premiers crédits relatifs aux cent trente-sept mesures votés en dernière minute en seconde délibération à l'Assemblée nationale : seulement 33 millions d'euros de crédits de paiement, dont 15 millions d'euros pour une dotation spéciale d'équipement scolaire pour les écoles et collèges de Guyane, pour la prise en considération d'un problème ré-

current, spécifique aux collectivités de Guyane, dont je vous ai entretenu à plusieurs reprises. Maintenant, il nous appartient d'être fixés sur la permanence et les critères d'attribution de cette dotation.

Nonobstant, il est regrettable que le déplafonnement de la dotation globale superficielle pour les communes de Guyane n'ait pas été pris en compte. Pourtant, il me semblait que vous n'étiez pas défavorable, madame la ministre, à ce que l'on revienne sur ce plafonnement qui frappe uniquement les communes de Guyane. J'ai déposé un amendement dans ce sens sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». J'espère qu'il sera examiné favorablement pour mettre fin à cette injustice.

Aussi, en l'état, madame la ministre, il m'est difficile de voter votre budget. Je préfère attendre un tout prochain collectif budgétaire qui, je l'espère, nous apportera de réels moyens à la hauteur des enjeux.



Intervention...

Débat sur l'Outre-mer

par Serge LARCHER, sénateur de la Martinique

(séance du 26 novembre 2009)

Permettez-moi tout d'abord, madame la ministre, de vous présenter mes félicitations pour votre promotion, qui vous mettra mieux à même de peser sur les arbitrages budgétaires. Même si un rattachement au Premier ministre eût été selon nous plus pertinent, c'est déjà un élément très intéressant pour l'outre-mer. Au début de l'année 2009, nos compatriotes d'outre-mer défilaient nombreux dans les rues, criant leur mécontentement et, parfois, leur désespoir. Par la puissance et la durée de leur mobilisation, ils ont réussi à forcer l'écoute du Gouvernement.



Au bout du compte, après plusieurs semaines de manifestations menées dans un climat parfois quasiment insurrectionnel, des protocoles d'accord ont pu être signés, et le Gouvernement a pris un certain nombre de décisions. Il a ainsi avancé le débat sur la LODEOM, que nous avons votée dans l'urgence. Cependant, je constate, madame la ministre, que nous attendons toujours la mise en oeuvre des mesures présentées comme des leviers du développement, donc de l'emploi, pour l'outre-mer, telles la défiscalisation du logement social ou les zones franches d'activité. Qu'en est-il, par ailleurs, de l'aide au fret et du fonds exceptionnel d'investissement, également censés encourager le développement endogène de l'outre-mer ?

Le Gouvernement a en outre mis en place un complément de revenu, le RSTA, pour faire suite aux accords sur les salaires signés avec les collectifs. Vous savez, madame la ministre, quelles inquiétudes suscitait l'article 11 de ce projet de loi de finances pour 2010, qui prévoyait d'imputer le RSTA sur le montant de la prime pour l'emploi.

Je suis heureux que votre décision de supprimer une telle disposition ait permis de satisfaire, à la toute dernière minute, l'amendement que j'avais déposé en ce sens, lequel est donc devenu sans objet. Par ailleurs, plusieurs rapports ont été rédigés sur les questions ayant déclenché les conflits sociaux, à savoir la vie chère et le prix des carburants. De son côté, le Sénat, alerté par les événements, a adopté, dans un esprit constructif et consensuel, un rapport sur la situation des départements d'outre-mer, qui dresse un état des lieux sans concession et formule 100 propositions fortes et concrètes. Dans le même temps, pour répondre à l'ampleur de la crise, le Président de la République a lancé les états généraux de l'outre-mer. Aussi est né en outre-mer, après le tumulte et l'investissement de tant d'hommes et de femmes, un immense sentiment d'espoir. Pourtant, les difficultés n'ont fait que s'aggraver, car l'arrêt durant plusieurs semaines de toute une économie déjà fragile n'est pas sans conséquences : mon collègue Claude Lise en a déjà fait largement état.

C'est dire avec quelle attention nous attendions tous les décisions du premier conseil interministériel de l'outre-mer et avec quel intérêt nous avons étudié le projet de budget de la mission « Outre-mer » pour 2010, qui devait, selon nous, traduire les aspects financiers de ces décisions ! Quels ne sont pas aujourd'hui, madame la ministre, notre étonnement et notre déception devant le caractère pusillanime de votre projet de budget ! En vérité, le premier CIOM a présenté un nombre important de mesures, qui recourent largement, pour les départements d'outre-mer, les 100 propositions réunies dans le rapport d'information sénatorial. Cependant, les deux recueils de conclusions du conseil interministériel de l'outre-mer ressemblent davantage à des synthèses programmatiques qu'à des relevés de décisions. Ils ne prévoient que rarement les modalités de mise en oeuvre des mesures préconisées et ne comportent que de très rares évaluations des coûts et aucun échéancier.

Quant aux crédits de la mission que nous sommes invités à examiner aujourd'hui, ils ne traduisent en aucune façon les engagements annoncés et ne permettront pas de répondre à la gravité de la crise économique et sociale des collectivités d'outre-mer. On aurait pu penser, madame la ministre, qu'il en serait autrement, puisque le budget de la mission « Outre-mer » augmente de 6,4 % en autorisations d'engagement et de 6,3 % en crédits de paiement, et continue à afficher pour priorités, comme l'an dernier, l'emploi et le logement. Mais l'essentiel de cette hausse, à concurrence de 80 %, réservé à l'action « abaissement du coût du travail », qui est destinée à compenser des exonérations de charges patronales, ne permet de couvrir que les impayés de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale. Cette dotation budgétaire ne suffira pas à enrayer l'accroissement de la dette de l'État, qui devrait s'élever, à la fin de l'année 2009, à 609 millions d'euros pour les quatre départements d'outre-mer.

Les crédits consacrés au SMA, le service militaire adapté, augmentent également, mais insuffisamment pour répondre à l'engagement présidentiel de doubler, en trois ans, le nombre de jeunes bénéficiant de ce dispositif, même en tenant compte de la réduction de la durée du service. Le passage de celle-ci de douze mois à huit mois, voire à six mois, pour des raisons budgétaires, risque de se traduire par une dégradation de la qualité de la formation. Nous resterons donc vigilants quant à l'évolution de ce dispositif, qui demeure la mesure phare du Gouvernement pour favoriser l'emploi des jeunes outre-mer, d'autant que la situation de l'emploi s'est de nouveau fortement dégradée au cours du deuxième trimestre de 2009 et que les crédits en faveur des contrats aidés, qui sont maintenant intégrés à la mission « Travail et emploi », subissent cette année encore une baisse importante, de l'ordre de 748 millions d'euros.

Quant aux crédits consacrés à l'autre priorité de cette mission, à savoir le logement social, ils sont pour le moins décevants ! Les documents budgétaires font apparaître, à première vue, une augmentation de 2 % des crédits de paiement de la ligne budgétaire unique. Mais, en réalité, les crédits de la LBU stricto sensu diminuent de 1,7 million d'euros. Les sommes inscrites sont de toute façon insuffisantes pour faire face aux besoins considérables de nos collectivités. Bien sûr, ils sont abondés cette année pour permettre de réorienter la défiscalisation locative vers le logement

social, mais j'émetts de fortes réserves sur l'efficacité de ce dispositif très complexe issu de la LODEOM, car non seulement les textes réglementaires permettant son application ne sont toujours pas publiés, mais ce système, véritable usine à gaz, engendre une forte évaporation fiscale. Je note également que les organismes de logement social, déjà en difficulté, devront absorber, en 2010, la dette contractée par l'État, qui s'élèvera alors à 17 millions d'euros. Dans ces conditions, madame la ministre, comment comptez-vous relancer le logement social outre-mer et favoriser la résorption de l'habitat insalubre ?

À l'instar de nombreux observateurs, je suis convaincu que, comme le montre une étude de la Cour des comptes, seule une augmentation importante des crédits de la LBU permettrait de répondre à moindre coût aux enjeux du logement social. La LBU doit rester le socle de l'aide publique au logement social outre-mer.

Des crédits supplémentaires en faveur du logement social, de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 6 millions d'euros en crédits de paiement, ont bien été votés à l'Assemblée nationale en seconde délibération. Même s'il faut s'en féliciter, ces sommes sont encore très insuffisantes pour compenser l'énorme retard de nos collectivités en la matière.

Avant de conclure, je souhaite vous interroger, madame la ministre, sur un sujet très préoccupant, qui, selon moi, présente un caractère d'extrême urgence. La crise économique et sociale que connaissent nos territoires ne pourra être résolue si on laisse de côté ce vecteur essentiel de croissance pour l'outre-mer que sont les collectivités locales. Celles-ci traversent actuellement une crise sans précédent. Les communes d'outre-mer, en particulier, sont très affectées par l'effondrement de leurs recettes d'octroi de mer après les conflits sociaux de ce début d'année. Elles ne pourront supporter, en l'état, les nouvelles restructurations budgétaires prévues dans ce projet de loi de finances. Leurs marges de manoeuvre sont souvent inexistantes. Aujourd'hui, la commande publique est en panne et les plans de relance sont hypothéqués, faute de financements propres.

Cette situation appelle des réponses urgentes et d'exception. Pourtant, je n'ai entendu aucune annonce particulière, que ce soit de la part du CIOM ou d'une autre instance, susceptible de leur apporter un peu d'oxygène.

Circonstance aggravante, M. le ministre chargé du budget a repoussé avant-hier un amendement que j'avais déposé, qui reprenait la proposition n° 20 du rapport d'information sénatorial et visait à assainir la situation des communes d'outre-mer, en permettant l'annulation de leurs dettes sociales tout en encadrant le dispositif.

Madame la ministre, vous qui connaissez très bien l'outre-mer, estimez-vous normal que l'on puisse verser aux communes d'outre-mer le même montant de DGF qu'aux communes équivalentes de l'Hexagone, sans tenir compte des réalités spécifiques de l'outre-mer ? Pourquoi ne pas augmenter la DGF des communes d'outre-mer d'une part d'« ultrapériphéricité » ? Ce ne serait que justice !

Sur ce point comme sur les autres, je veux croire, madame la ministre, que vous ne resterez pas sourde à nos appels ! À l'instar de toutes les populations d'outre-mer, nous avons beaucoup attendu de ce projet de budget, mais, telle soeur Anne, nous n'avons rien vu venir...



Intervention...

Débat sur l'Outre-mer

par Jean-Etienne ANTOINETTE, sénateur de la Guyane

(séance du 26 novembre 2009)

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, de ce projet de budget pour 2010 de la mission « Outre-mer », on a déjà dit tout et son contraire. Ceux qui comptent voter pour saluent l'avancée que constitue la création du RSTA et excusent la faiblesse de certaines lignes budgétaires par les effets de la crise économique mondiale, la fragilité des finances de l'État ou le caractère récent des décisions du conseil interministériel de l'outre-mer.



Ceux qui comptent voter contre dénoncent un projet de budget en trompe-l'oeil, où les prétendues augmentations servent à combler des retards de paiement de l'État à la sécurité sociale - les compensations d'exonérations de charges sociales augmentent de 12 % - et aux bailleurs sociaux, sans pour autant annuler la dette. En fait, s'agissant des vrais enjeux, comme la formation, le logement ou la coopération régionale en matière économique, les efforts ne sont toujours pas à la mesure des défis à relever dans les outre-mer.

Comment comprendre, par exemple, que les crédits de l'action « insertion économique et coopération régionales » du programme 123 diminuent de 3,5 %, alors que le Président de la République, lors du conseil interministériel de l'outre-mer, a présenté l'insertion régionale comme un axe de travail privilégié ? Les dix mesures annoncées dans ce chapitre du CIOM seraient-elles purement symboliques ? En réalité, que l'on vote pour ou contre ce projet de budget, force est de constater l'écart frappant entre l'acuité des besoins, hautement médiatisés en 2009, et la vigueur des promesses faites au plus haut niveau, d'une part, et, finalement, la faiblesse des traductions opérationnelles, notamment budgétaires, de celles-ci, d'autre part.

Je crois, pour ma part, qu'il faut sortir, pour l'analyse de ce projet de budget, de la simple dialectique du verre à moitié vide et du verre à moitié plein. Nous n'en sommes plus là ; nous n'en sommes même plus à devoir souligner, selon le point de vue adopté, ce que l'outre-mer coûte à la République en transferts sociaux et en dépenses fiscales ou ce qu'il lui rapporte en termes de biodiversité, de richesses marines ou de captation de carbone. Ces guerres de positionnement relèvent désormais d'un autre temps.

En effet, depuis le vote du budget de 2009, il y a eu cette crise sociale sans précédent, qui a culminé en Guadeloupe et à la Martinique en janvier 2009, après avoir commencé en Guyane et à la Réunion en novembre 2008, et qui a levé le voile sur des réalités scandaleuses, parfois inconcevables, pourtant désormais indiscutables.

Ensuite, il y a eu le vote de la LODEOM, en mai 2009, prétendument destinée à apporter les mesures de sortie de crise, car il fallait agir en « pompier », disait le ministre de l'époque en engageant les sénateurs à travailler jour et nuit dans l'urgence... Or on attend toujours les décrets d'application les plus importants de cette loi d'urgence !

Enfin, il y a eu le rapport de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, en juillet 2009, puis les états généraux de l'outre-mer, en octobre 2009, sans oublier le conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009, qui devait apporter les mesures de fond, en vue d'un renouvellement radical dans la manière d'aborder le développement des outre-mer.

Et alors ? Comme diraient les enfants chez nous : « Tout ça pour ça ! »

Le premier acte fort du Gouvernement, après tous ces bouleversements, le dernier de l'année 2009, le plus symbolique de sa politique, le plus significatif de ses priorités, se résume à ajouter quelques milliers d'euros par-ci et à en retrancher quelques autres par-là.

Le Gouvernement a même voulu reprendre d'une main ce qu'il avait donné de l'autre en imputant le RSTA sur la prime pour l'emploi. Il a fallu toute la pugnacité des parlementaires pour que, finalement, il recule au Sénat, de peur, sans doute, de nouveaux soulèvements dans les DOM.

Dans de telles conditions, quelle est la crédibilité des engagements annoncés par le Gouvernement ? C'est là, pour moi, la question fondamentale que soulève ce projet de budget : celle de la sincérité des démarches engagées - et elles ont été nombreuses en 2009 - pour que de « nouvelles relations » s'établissent entre l'État et les territoires ultramarins, pour qu'une « nouvelle page s'ouvre » dans notre histoire commune - je ne fais que citer le Président de la République et ses ministres. Or, finalement, on découvre un document budgétaire qui conserve l'esprit du précédent, celui de l'ancien régime, pourrait-on dire, eu égard à la quasi-révolution annoncée...

Ce projet de budget met également en question la fiabilité des promesses du Gouvernement sur un problème aussi sensible que celui de la continuité territoriale. Si le discours d'un ministère varie à chaque changement de personne, comment, finalement, se fier à la parole de quiconque ?

Enfin, ce projet de budget amène à s'interroger sur l'opérationnalité des décisions annoncées après un an de travaux, d'inspections, de missions, d'études, de rapports, de débats, sans que les moyens nécessaires, ne serait-ce que pour l'ingénierie « préparatoire » à l'exécution de ces décisions, aient été budgétisés, alors que tout le monde sait à quel point le Gouvernement, quand il le veut vraiment, peut prendre des mesures budgétaires d'anticipation.

Par exemple, madame la ministre, les postes des trois « commissaires au développement endogène », celui du conseiller du pôle outre-mer à Bruxelles ou encore ceux des cinq hauts fonctionnaires chargés de la cohésion sociale et de la jeunesse sont-ils créés et budgétisés ? Ces personnes auront-elles les moyens de travailler ? Ou bien s'agira-t-il de déshabiller Pierre pour habiller Paul, dans le cadre d'un système à moyens constants ?

Par ailleurs, comment seront financés les nouveaux dispositifs annoncés par le CIOM pour lutter contre l'illettrisme, créer les internats d'excellence, développer les dispositifs Erasmus régionaux ou encore l'assistance technique aux collectivités locales ?

S'agissant plus particulièrement de la Guyane, où sont les moyens dégagés pour la cour d'appel de plein exercice de Cayenne et le tribunal de grande instance de Saint-Laurent-du-Maroni, seules mesures acceptables afin d'instaurer une justice équitable dans cette région et pour la mise en ouvre desquelles les avocats se sont à nouveau mis en grève ?

Par une cruelle ironie de l'actualité, la Guyane est paralysée depuis ce matin par la fermeture de deux ponts, points névralgiques de communication entre l'île de Cayenne et le reste de la région : c'est une façon de rappeler des retards infrastructuels encore patents. Comment gérer ces urgences ?

La réponse à toutes ces questions ne se trouve pas dans ce projet de budget, déjà obsolète si l'on considère les objectifs affichés par le Président de la République, à moins de convenir que tout ne démarrera qu'en 2011, voire en 2012, voire après les prochaines crises sociales...

Madame la ministre, mes chers collègues, ma critique n'est pas une négation de tout le chemin parcouru en 2009 en termes de prise de conscience et de changement d'approche des problèmes des outre-mer. Sans conteste, on peut dire que 2009 aura été l'année d'un regard neuf sur les outre-mer. Mais sans traduction concrète, sans moyens effectifs, sans renouvellement des organisations, les bases du changement seront vite sapées, tant les problèmes restent aigus sur le terrain.

Un système de santé au standard des pays développés, des logements décents pour tous, des résultats scolaires normalisés, un taux d'activité et d'emploi équivalent à celui de la métropole, des économies locales compétitives grâce aux atouts propres des territoires, des moyens supplémentaires pour les collectivités locales afin de leur permettre de continuer à stimuler les investissements : voilà l'horizon de nos luttes, voilà les défis pour l'outre-mer ! Quand allons-nous vraiment commencer à les relever ?



Intervention...

Conseil et contrôle de l'Etat

par Jean-Claude FRECON, rapporteur spécial, sénateur de la Loire

(séance du 26 novembre 2009)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la mission « Conseil et contrôle de l'État » présente, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, une architecture inchangée, avec trois programmes : « Conseil d'État et autres juridictions administratives », « Cour des comptes et autres juridictions financières » et « Conseil économique, social et environnemental ».



Cette mission s'appuie sur une enveloppe budgétaire totale de 569,9 millions d'euros, consacrée à hauteur de 56,4 % à la justice administrative, les juridictions financières représentant 37 % de ces crédits et le Conseil économique, social et environnemental, « seulement » 6,6 %.

Le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » comporte 322 millions d'euros de crédits de paiement, soit un budget en progression de 5,7 % par rapport à 2009. Dans le contexte budgétaire tendu que nous connaissons, cette progression confirme l'importance attachée aux moyens de la justice administrative. Les tribunaux administratifs bénéficient tout particulièrement de cette hausse et voient leurs crédits croître de 8,7 %. L'effort budgétaire porte également sur les effectifs des juridictions, puisque 53 emplois en équivalent temps plein travaillé sont créés en 2010, dont 20 postes de magistrat et 30 de greffier.

Depuis plusieurs années, l'un des enjeux de ce programme réside dans la réduction des délais de jugement. À cet égard, le cas de la région d'Île-de-France est particulièrement sensible.

Ainsi, en 2008, les tribunaux administratifs de la région parisienne ont enregistré, à eux seuls, 32 % du total des nouvelles affaires introduites devant les juridictions de première instance. Outre le renforcement des effectifs permis par la loi d'orientation et de programmation pour la justice, une autre décision forte a été prise : la création d'un nouveau tribunal administratif en région parisienne. Installé depuis le 1er septembre 2009 à Montreuil-sous-Bois, en Seine-Saint-Denis, ce tribunal devrait contribuer au désengorgement des juridictions parisiennes.

Intégrée au programme depuis le 1er janvier 2009, la Cour nationale du droit d'asile s'est, elle aussi, engagée dans une démarche volontariste de diminution de ses délais de jugement. La CNDA s'appuie pour ce faire sur une réorganisation de son fonctionnement, une amélioration de ses procédures d'instruction et de déroulement des audiences, ainsi que sur un renforcement de ses effectifs, avec notamment 10 magistrats affectés à temps plein depuis le 1er septembre dernier. Il va de soi que les efforts budgétaires consentis en faveur de ce programme imposent, en retour, une amélioration notable des délais de traitement des contentieux. De ce point de vue, l'objectif fixé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice de ramener ces délais à un an n'est pas encore atteint, sauf pour le Conseil d'État, mais il ne me paraît pas non plus hors de portée.

Le programme « Conseil économique, social et environnemental » disposera en 2010 d'un budget de 37,5 millions d'euros, en progression de seulement 0,6 million d'euros, soit une hausse de 1,63 % par rapport à 2009. Ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de le souligner lors de la discussion budgétaire de l'an dernier, mais aussi à l'occasion de la présentation des conclusions de ma récente mission de contrôle sur cette institution, le Conseil économique, social et environnemental se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins et s'engage dans une étape clef de son histoire.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a étendu ses compétences au domaine environnemental et ouvert une possibilité de saisine par voie de pétition ainsi que de consultation sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Le Parlement peut désormais également consulter le Conseil sur tout problème à caractère économique, social ou environnemental.

Dans l'attente de la prochaine réforme du Conseil économique, social et environnemental, qui devrait intervenir dans les mois à venir - c'est la raison pour laquelle le mandat des conseillers a été prorogé d'un an par la loi organique du 3 août 2009 -, il faut rappeler une nouvelle fois que l'évolution de cette institution devra intervenir à « budget presque constant ». On ne peut d'ailleurs que se réjouir du consensus régnant sur cette question.

Seul restera ensuite à traiter le problème du financement de la caisse de retraites du Conseil, dont l'équilibre fragile pourrait être remis en cause par l'inévitable rajeunissement et la féminisation qui résulteront de la réforme et des nouvelles nominations.

Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » est doté de 210,7 millions d'euros en crédits de paiement, en progression de 1,5 % par rapport à 2009.

Mais ce chiffre est trompeur, car les dépenses de fonctionnement augmentent de 9,6 % du fait, notamment, de dépenses de loyers budgétaires. Pour sa part, l'enveloppe consacrée à l'investissement est pratiquement divisée par deux pour les crédits de paiement et par trois pour les autorisations d'engagement. Cette réduction très significative des crédits d'investissement s'explique notamment par la fin des travaux de rénovation de la tour des archives, devenue « tour Chicago », située rue Cambon, sur le site même de la Cour des comptes.

Caractérisé par une quasi-stabilité de ses effectifs, à 1 841 équivalents temps plein travaillé, le programme présente une originalité, du fait de la politique de recrutement d'« experts extérieurs à la Cour des comptes ». Ces « experts », au nombre de 45 et recrutés par contrat pour une durée de trois ans, contribuent aux missions de certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale.

Ils donnent pleinement satisfaction aux autorités de la Cour et, en particulier, à son Premier président, dans la mesure où ils permettent de diffuser au sein de cette juridiction les techniques les plus modernes du métier de l'audit.

Bien évidemment, il est encore difficile d'évaluer, dans le cadre de ce programme, l'impact financier de la réforme des juridictions financières qui se profile à l'horizon. On peut toutefois penser que cette réforme présentera un coût d'adaptation et de structure qui pourrait, sur une échéance d'une dizaine d'années, être compensé par une réduction des effectifs de l'ordre d'une centaine d'équivalents temps plein travaillé.

Il faut, enfin, mettre l'accent sur la reconnaissance internationale que nos juridictions financières se sont acquise pour leur capacité d'expertise. Je souhaite ainsi rappeler que la Cour des comptes mène plusieurs missions de commissaire aux comptes auprès d'organismes internationaux tels que l'ONU, l'OTAN, l'UNESCO, INTERPOL, l'OMC, et bien d'autres encore.

En conclusion, et sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances propose au Sénat l'adoption des crédits de la mission et de chacun de ses trois programmes.



Intervention...

Conseil et contrôle de l'Etat

par Simon SUTOUR, rapporteur pour avis, sénateur du Gard

(séance du 26 novembre 2009)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État », en cette période de restrictions budgétaires et de dégradation des finances publiques, est correctement abondé. En effet, l'effort engagé depuis des années pour adapter la justice administrative à l'évolution du contentieux se traduit, cette année encore, par une hausse importante du budget alloué, avec une progression de 11,9 % des autorisations d'engagement, à 347,03 millions d'euros, et de 5,71 % des crédits de paiement, à 321,7 millions d'euros.



Cet effort correspond à un réel besoin, non seulement pour assurer de manière satisfaisante le service public de la justice, mais aussi pour préparer l'avenir et faire face aux contentieux issus de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires dont les conséquences juridiques sont mal - ou pas du tout - évaluées en amont, comme pour le revenu de solidarité active, le droit au logement opposable ou encore le permis à point.

L'année 2010 verra se poursuivre les efforts en matière de création d'emplois, avec une hausse de 6,1 % des crédits de personnel et la création de 20 emplois supplémentaires de magistrat, qui vont permettre d'atteindre l'objectif fixé par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, qui prévoyait la création de 210 emplois de magistrat pour la période de 2002 à 2007, avec malgré tout un retard de trois années, il faut le souligner. Le projet de budget triennal pour les années 2009 à 2011 prévoit également le recrutement de 80 agents de greffe.

Concernant l'investissement, les efforts consentis ces dernières années avec la création des tribunaux administratifs de Nîmes et de Toulon et l'ouverture, en septembre de cette année, du tribunal administratif de Montreuil-sous-Bois, ont permis - et vont permettre - de réorganiser la « géographie » de la justice administrative pour conjuguer efficacité et délais de jugement raisonnables.

À ce sujet, comme je l'avais déjà souligné l'année dernière, il est nécessaire de poursuivre nos efforts en région parisienne. L'ouverture du tribunal administratif de Montreuil-sous-Bois est le symbole de cette volonté.

Autorisée par la loi de finances initiale pour 2009, cette création vise, d'une part, à faire face à la progression du contentieux issue du département de la Seine-Saint-Denis, qui a augmenté de 73 %, et, d'autre part, à permettre le rééquilibrage de l'activité des tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Versailles et le redécoupage du ressort des autres juridictions d'Île-de-France. Ainsi, dès 2010, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise traitera des affaires des Hauts-de-Seine et du Val-d'Oise, le tribunal administratif de Versailles, des affaires de l'Essonne et des Yvelines, et celui de Montreuil-sous-Bois, des affaires de la Seine-Saint-Denis.

Il faut savoir qu'en région parisienne les délais de jugement ne sont plus supportables, dépassant parfois cinq ans dans certaines matières. La création du tribunal administratif de Montreuil-sous-Bois, dont je me félicite, permettra donc d'améliorer sensiblement la situation dans les départements bordant la capitale, mais il convient de ne pas négliger le tribunal administratif de Paris, d'ores et déjà dans une situation critique. Le stock d'affaires à juger y est en effet très important, et la situation risque de se dégrader avec le développement du contentieux relatif au droit au logement opposable, dont une partie se concentrera sur la capitale.

Je souhaite, pour cette raison, une augmentation des moyens alloués au tribunal administratif de Paris, notamment par des créations de postes significatives. Il est également nécessaire de renforcer les effectifs des cours administratives d'appel, à Paris et à Versailles en particulier. La création d'une nouvelle chambre semble assurée à la cour administrative de Versailles en 2010, et j'aimerais que cela soit également le cas pour celle de Paris.

Plus au sud, si la création des tribunaux administratifs de Nîmes et de Toulon a permis de soulager ceux de Montpellier et de Marseille, je tiens à vous alerter sur la situation de la cour administrative d'appel de Marseille, au bord de la saturation. Alors que le projet de création d'une nouvelle cour administrative d'appel dans le Grand Sud ne semble plus d'actualité, je me permets néanmoins d'insister sur la nécessité de créer une nouvelle chambre à la cour administrative d'appel de Marseille.

Le renforcement des moyens alloués à la justice administrative vise à améliorer le service rendu. Les indicateurs de performance à notre disposition, comme le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, le délai moyen de jugement pour les affaires ordinaires ou encore la proportion d'affaires en stock, font apparaître des délais beaucoup trop longs, même si, il faut le noter pour s'en féliciter, les valeurs cibles fixées chaque année sont atteintes.

Entre 2000 et 2008, le nombre d'affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs a progressé de 55,46 %, et devant les cours administratives d'appel, de 64,40 %. Devant ces deux types de juridictions, les contentieux les plus inflationnistes, en volume comme en pourcentage de progression, sont le contentieux des étrangers et celui de la police.

À titre d'exemple, la hausse du contentieux de la police devant les cours administratives d'appel a crû de plus de 131 % depuis 2004. Cette augmentation est, bien évidemment, dû à l'importance du contentieux du permis à points. C'est pourquoi je souhaite, monsieur le ministre, que l'outil statistique relatif aux affaires de police administrative soit complété, afin d'assurer la comptabilisation précise des contentieux liés au permis à points.

Un contentieux qui explose, des moyens renforcés, une productivité accrue et, in fine, une améliora

tion des délais de jugement et une diminution du stock des affaires : cette situation vertueuse pourrait vite se dégrader face à l'émergence progressive de nouveaux contentieux tels que le DALO et le RSA.

De septembre 2008 à août 2009, 3 155 requêtes déposées devant les tribunaux administratifs concernaient le DALO. Selon les projections retenues, ce contentieux devrait à terme représenter un flux annuel de 5 000 à 7 000 affaires, concentrées comme prévu sur les quatre juridictions d'Île-de-France.

À la différence du RMI, le revenu minimum d'insertion, et de l'API, l'allocation de parent isolé, le contentieux suscité par le RSA, le revenu de solidarité active, entré en vigueur le 1er juin 2009, relève en première instance des tribunaux administratifs. Au regard des recours suscités par les prestations auxquelles le RSA se substitue, ce nouveau contentieux pourrait générer 12 000 affaires par an, dont la moitié pourrait disparaître si la procédure de recours administratif préalable obligatoire auprès du président du conseil général institué en la matière se révèle efficace.

Au-delà des questions essentielles relatives aux moyens matériels et humains, la justice administrative connaît également depuis plusieurs années des réformes de son organisation interne, au niveau tant des attributions que des compétences et de la procédure.

Par le décret du 7 janvier 2009, modifiant le code de justice administrative, le commissaire du gouvernement est ainsi devenu le « rapporteur public ». Ce changement de nomination clarifie le rôle joué par ce dernier dans la procédure administrative. En revanche, le Parlement, à l'initiative du Sénat, a refusé que la réforme du code de justice administrative se fasse par la voie des ordonnances de l'article 38 de la Constitution. Ce rejet concerne notamment les dispositions relatives au statut des magistrats, qui devront donc être examinées par le Parlement sous la forme d'un projet de loi. De même, le projet de dispense de conclusions du rapporteur public ne pourra faire l'économie d'une discussion devant le Parlement. En effet, afin d'accélérer le traitement de certains contentieux répétitifs, le Conseil d'État envisage, dans certaines matières, de permettre au rapporteur public de se dispenser de prononcer ses conclusions à l'audience.

Cette idée suscite de vives inquiétudes. Un tel dispositif doit faire l'objet d'une réflexion approfondie, et ce afin d'éviter toute rupture d'égalité dans le traitement des contentieux.

En conclusion, je souhaite que l'effort fourni pour donner à la justice administrative les moyens d'exercer correctement et prioritairement sa mission juridictionnelle soit maintenu et amplifié lors des prochaines échéances budgétaires.

Au nom de la commission des lois, je vous invite, mes chers collègues, à approuver ces crédits.



Intervention...

Direction de l'action du Gouvernement par Yves KRATTINGER, rapporteur pour avis, sénateur de la Haute-Saône

(séance du 26 novembre 2009)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » demandés pour 2010 sont en augmentation de 15 % environ. Ils s'élèvent à 559,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 553,9 millions d'euros en crédits de paiement. Ils sont répartis dans deux programmes, l'un rassemblant les services rattachés au Premier ministre, l'autre composé de onze autorités administratives indépendantes participant à la protection des droits et libertés.



S'agissant de la maquette de la mission, le changement significatif en 2010 réside dans la création d'une nouvelle action « Administration territoriale » dans le cadre du programme « Coordination du travail gouvernemental ». Elle regroupe notamment les crédits de rémunération des secrétaires généraux pour les affaires régionales et de leurs chargés de mission. La mise en œuvre de ce volet de la réforme de l'administration territoriale déconcentrée explique en partie la hausse d'environ 20 % des crédits de ce programme.

En revanche, il convient de relever qu'à périmètre constant l'évolution des crédits du programme traduit une diminution des emplois, conformément à la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques. À cet égard, je souhaite que le Gouvernement poursuive sa réflexion sur la pertinence du maintien de certaines entités rattachées aux services du Premier ministre, pouvant éventuellement conduire à des suppressions, en cas de redondance des missions avec d'autres organismes ou de caducité des missions.

En ce qui concerne le programme 308 « Protection des droits et libertés », je souhaiterais insister sur la diligence dont le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a fait preuve afin de rendre opérationnels ses services dans les plus brefs délais, en dépit de conditions d'installation tardives et difficiles.

S'agissant des autres autorités administratives, je me félicite tout d'abord de l'augmentation, de l'ordre de 11 %, des crédits de paiement du programme « Protection des droits et libertés ». Cependant, comme l'année dernière, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle réduction de crédits de 648 545 euros concernant en 2010 uniquement la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la HALDE.

Nos collègues Philippe Dominati et Alain Milon ont, quant à eux, déposé un amendement tendant à limiter la progression des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des autorités administratives indépendantes. Or, à l'exception du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le CSA, qui voit ses crédits de fonctionnement augmenter en 2010, afin de poursuivre le développement de la télévision numérique, les augmentations de crédits prévues en 2010 sont destinées à renforcer les effectifs de ces autorités, y compris ceux de la HALDE. Nos AAI doivent en effet faire face chaque année à une explosion des saisines.

À titre d'illustration, l'activité de contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL, a crû, en cinq ans, de plus de 1 534 % ! Le Médiateur de la République fait également face à une progression considérable du nombre de ses saisines, en raison de l'absorption des demandes supplémentaires émanant du Pôle santé et sécurité des soins, qui lui est désormais rattaché. Les réclamations enregistrées par la HALDE en 2008 ont augmenté de 25 % par rapport à 2007.

Je comprends le souhait de nos collègues d'associer les autorités administratives indépendantes à la nécessaire maîtrise des dépenses de l'État. La commission des finances y souscrit. Elle n'a pas souhaité revenir sur l'amendement adopté par l'Assemblée nationale. Je souscris également au souhait de voir l'ensemble de ces autorités adopter une gestion vertueuse. C'est pourquoi j'ai demandé que la commission des finances procède au contrôle des crédits de la HALDE en 2010.

Cependant, dans l'attente des conclusions de ce contrôle, je me garderai de réduire hâtivement les crédits de la HALDE ou ceux de toute autre institution, alors que, je le disais, ces autorités administratives indépendantes font face à une augmentation du nombre des réclamations. C'est pourquoi, à titre strictement personnel, je présenterai, à l'instar de mon collègue Jean-Claude Peyronnet, mais lui au nom de la commission dans lois, un amendement visant à rétablir les crédits de la HALDE.

En revanche, je reste vigilant sur la question des dépenses de fonctionnement de ces autorités et, plus particulièrement, sur les loyers, cette remarque valant aussi pour les services rattachés au Premier ministre, j'insiste sur ce point. Le problème a été analysé de manière exhaustive dans le rapport d'information de notre collègue Nicole Bricq sur « l'État locataire ». Je relève certains progrès par rapport à son constat.

La Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, la MILDT, qui figure au premier rang des institutions les plus dépensières en termes de loyer, a rejoint des locaux appartenant aux services du Premier ministre. C'est pourquoi son budget est en réduction de 4 % en 2010. Le Médiateur a renégocié son loyer, dont le coût passe de 700 euros par mètre carré à moins de 450 euros. Par ailleurs, il m'a été indiqué que la HALDE était en cours de renégociation de son bail afin d'en réduire le coût.

Il semble qu'une réflexion globale sur le parc immobilier de l'État soit en cours. Monsieur le ministre, pouvez-vous me confirmer l'existence de ces travaux ainsi que leur état d'avancement ? Telles sont, mes chers collègues, les principales observations que je souhaitais porter à votre connaissance. Sous réserve de ces observations, la commission des finances a proposé l'adoption sans modification des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».



Intervention...

Direction de l'action du Gouvernement

par Jean-Claude PEYRONNET, rapporteur pour avis, sénateur de la Haute-Vienne

(séance du 26 novembre 2009)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il me revient de vous présenter les conclusions de la commission des lois concernant le programme « Protection des droits et libertés » et le traitement qui est réservé aux autorités administratives indépendantes, les AAI, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010. Je rappelle que ce programme est né de l'initiative d'un certain nombre de nos collègues, en particulier Jacqueline Gourault et Patrice Gélard, et de leur volonté de « sanctuariser » les crédits des autorités administratives indépendantes chargées de la protection des droits et libertés.



Ce programme, que je vous présente pour la deuxième année consécutive, comporte les onze autorités administratives indépendantes qui faisaient précédemment partie du programme « Coordination du travail gouvernemental » auquel se sont opportunément ajoutés, depuis l'an dernier déjà, la CNIL et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. On peut regretter simplement que le programme en question n'ait pas été légèrement modifié dans son périmètre, car il semble cohérent pour la commission des lois d'y intégrer le Défenseur des enfants.

J'évoquerai le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

On peut se réjouir de l'augmentation de 5,2 % du budget alloué à cette institution en 2010. C'est un traitement convenable, mais il est nécessaire, en tout cas, c'est l'opinion de la commission des lois, que cet effort soit soutenu dans les années à venir.

En effet, la montée en puissance de cette institution requiert des moyens humains nouveaux permettant de répondre aux nécessités des visites sur site qui, sans être nécessairement plus nombreuses, seront désormais, d'après ce qui nous a été indiqué, plus approfondies. Il s'agit également de répondre à l'accroissement des courriers. Comme l'an passé, on peut regretter que le coût des loyers des institutions en question soit aussi élevé. À ce titre, je ferai trois recommandations.

Premièrement, il ne faut pas hésiter, lorsque c'est possible, à traverser le périphérique afin de trouver, en banlieue, des loyers plus raisonnables et des locaux souvent plus fonctionnels.

Deuxièmement, il ne faut pas hésiter non plus à renégocier les baux, lorsque c'est possible. C'est d'ailleurs ce que font actuellement la plupart des institutions. France Domaine envisage de systématiser ces renégociations, ce qui me paraît très positif.

Enfin, troisièmement, et là je m'adresse au Gouvernement, le Défenseur des droits qui va être institué offrira à l'État la possibilité de jouer d'une manière intelligente sur la géographie. Sans aller jusqu'à préciser la commune précise où il pourrait être installé, j'observe que le Défenseur des droits pourrait opportunément trouver hors des beaux quartiers, des locaux spacieux, fonctionnels, moins coûteux et, autant que possible, évolutifs puisque l'on ne sait pas encore exactement quel sera le périmètre de cette institution.

Sur l'initiative du président Warsmann, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, évoqué par M. Krattinger, qui limite l'augmentation des crédits de la HALDE. La commission des lois du Sénat s'est prononcée contre cet amendement et a souhaité un retour au texte initial du Gouvernement.

Comme l'an passé, certaines autorités administratives indépendantes craignent que la création du Défenseur des droits ne se traduise par une perte d'indépendance, une dégradation de leur visibilité et de leur notoriété, un alourdissement des procédures et une dilution des compétences.

Il y a peu de chances qu'une mutualisation entraîne une réduction des coûts, car, hormis le Médiateur de la République et la HALDE, ces AAI ont des budgets modestes, sur lesquels il est difficile de dégager beaucoup d'économies.

Une réponse aux inquiétudes que j'évoquais se trouve peut-être dans un texte dont nous discuterons bientôt, qui concerne le Défenseur des droits : il s'agit de la création de collèges. Toutefois, il est probable qu'un collège composé de trois personnalités ne soit pas suffisamment rassurant pour les AAI. Il faudrait augmenter le nombre des membres afin que les institutions intégrées dans le Défenseur des droits soient mieux individualisées et puissent poursuivre de façon plus directe leur action, dont l'originalité serait ainsi affirmée.

Mes chers collègues, en conclusion, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection des droits et libertés ».



Intervention...

Justice

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

(séance du 27 novembre 2009)

Monsieur le secrétaire d'État, même si je connais depuis longtemps votre art de la dialectique, je me demande comment vous allez pouvoir défendre ce budget. Pour ma part, je ferai sept observations en m'efforçant, monsieur le président, de respecter le temps qui m'est imparti.



Premier point : les magistrats.

Vous allez nous dire que les effectifs sont inchangés. Hélas, cela ne va pas durer ! Il est acquis que 205 magistrats prendront leur retraite en 2011, suivis de 198 autres en 2012. Or, le nombre d'auditeurs de justice qui sortiront de l'École nationale de la magistrature, l'ENM, ces mêmes années est, lui aussi, connu. Ils sont 160 cette année, ce qui correspond au nombre de postes ouverts au concours de 2007 ; mais ce nombre va beaucoup baisser en 2010 et en 2011, puisque vous n'avez offert que 60 places aux concours 2008 et 2009.

Ces deux prochaines années, il y aura donc 120 arrivées et 403 départs à la retraite de magistrats, ce qui montre bien que l'on s'oriente vers une réduction de leur nombre. Si j'ai tort, monsieur le secrétaire d'État, je vous saurais gré d'apporter les précisions nécessaires.

De plus, vous avez fait un véritable tour de passe-passe - ce qui n'est pas du meilleur effet pour le ministère de la justice - en nous laissant penser qu'il y aurait une augmentation du nombre de magistrats de 486 équivalents temps plein. Or, il n'a pas échappé à nos rapporteurs que vous avez réintégré dans votre propre budget 419 équivalents temps plein d'auditeurs de justice, qui relevaient auparavant du budget de l'ENM.

Vous comprendrez donc bien que nous ne soyons pas convaincus.

Deuxième point : les greffiers.

Comme M. Détraigne l'a rappelé avec éloquence, leur nombre insuffisant conduit, malgré le dévouement des personnels, à une « asphyxie progressive de l'institution », pour reprendre les termes de l'Union syndicale des magistrats. À ce sujet, l'USM cite les statistiques établies par la commission européenne pour l'efficacité de la justice, la CEPEJ. Selon ses calculs, il n'y a en moyenne que deux greffiers par magistrat en France - 2,4, a dit M. Détraigne - contre cinq en Espagne. En la matière, il faut s'inspirer des bons exemples européens !

Pour ce qui est des greffiers, vous ne manquerez pas de nous rappeler que 116 personnels de catégorie C sont reclassés en catégorie B. Dans le même temps, ce sont 36 postes d'encadrement et 394 postes de catégorie C qui disparaissent. Malgré toute votre dialectique, vous aurez du mal à nous démontrer que la situation va s'améliorer.

Troisième point : la carte judiciaire.

Mme Goulet sent que les choses vont se gêner, et elle a raison !

En 2007, Mme Dati déclarait ici même - nous nous en souvenons que, pour financer la carte judiciaire, il faudrait 900 millions d'euros. Certes, M. le secrétaire général du ministère a revu le chiffre à la baisse quelque temps plus tard. J'ai la faiblesse d'accorder plus de crédit aux propos de Mme la ministre qu'à ceux de M. le secrétaire général.

C'est ma conception républicaine de l'État. Pour justifier la modération des crédits prévus en 2008 ou 2009, Mme Rachida Dati nous avait aussi dit que l'essentiel de l'effort serait réalisé en 2010. Le budget pour 2010 prévoit au titre de la réforme de la carte judiciaire, cela ne vous aura pas échappé, monsieur le secrétaire d'État, 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 30 millions d'euros seulement en crédits de paiement.

Monsieur le secrétaire d'État, je vous fais crédit du fait que ces 100 millions en autorisations d'engagement ne seront pas réduits au cours de l'année. Comme vous le constatez, je suis coopératif ! Et, si j'ajoute ce qui a été affecté au titre des deux dernières lois de finances, j'arrive à 190 millions d'euros.

Or, comme Mme Rachida Dati nous disait que les 900 millions d'euros du financement de la réforme de la carte judiciaire seraient répartis sur quatre exercices budgétaires, et que nous en sommes, s'il n'y a aucune réfaction cette année, à 190 millions d'euros affectés en trois ans, j'en conclus que les 710 millions d'euros de crédits restants figureront dans la loi de finances de l'année prochaine... Peut-être pourriez-vous vous engager sur ce montant ? A condition, bien sûr, que ce ne soit pas un engagement sans valeur !

Quatrième point : l'aide juridictionnelle.

Les discours sont très positifs à ce sujet ; mais les crédits, eux, sont négatifs. Je vous rappelle que le budget voté en 2009 pour l'aide juridictionnelle était de 320 millions d'euros. En 2010, il n'est plus que de 295 millions d'euros. Cela représente 25 millions d'euros en moins, soit 8 % de baisse.

L'USM, citant toujours le rapport du CEPEJ, rappelle que le Royaume-Uni consacre à l'aide juridictionnelle un budget annuel de deux milliards de livres sterling. Cet effort est sans comparaison avec celui de notre pays. Or, monsieur le secrétaire d'État, votre administration dénombre régulièrement les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Ceux-ci étaient 831 000 en 2004 et 908 000 en 2009 ; ils seront, d'après vos prévisions, 935 000 en 2010.

Beaucoup de nos concitoyens étant victimes de la crise, du chômage, des difficultés de la vie, il est prévisible que la demande augmente encore. Comment pourrez-vous y faire face avec des crédits qui diminuent ? Vous le voyez bien, monsieur le ministre, le bilan est loin d'être positif.

Cinquième point : l'aide aux victimes.

À ce sujet, les discours sont particulièrement remarquables. Le Gouvernement nous dit : « Vous ne vous occupez pas des victimes. Nous, nous le faisons ! » Mais s'il en a vraiment l'intention, qu'il mette ses crédits en rapport avec ses déclarations ! Le budget de l'aide aux victimes est passé de 18 millions d'euros l'an dernier à 4 millions d'euros cette année. Apparemment, cette baisse serait liée à la prochaine mise en place, encore expérimentale, d'un juge délégué aux victimes, ainsi qu'à la nouvelle carte judiciaire.

Vous aurez du mal à nous expliquer que cela justifie une division des crédits par 4,5.

Sixième point : l'accès au droit.

Là encore, les crédits de fonctionnement diminuent, passant de 2,2 millions d'euros à 0,8 million d'euros cette année. Vous citez l'exemple du Loiret. Je tiens à dire que la directrice de la maison de la justice et du droit d'Orléans fait un travail remarquable, notamment en utilisant la vidéo pour permettre à des personnes situées à plusieurs dizaines de kilomètres de s'informer sans se déplacer. Selon vous, l'utilisation de la vidéo permet de réduire les dépenses de fonctionnement ; mais le malheur, monsieur le secrétaire d'État, c'est que l'inverse est vrai. Avec la vidéo, il y a beaucoup plus de consultations, ce qui donne aux agents un surcroît de travail. La baisse des crédits n'est donc pas justifiée.

Septième et dernier point : la protection judiciaire de la jeunesse.

Je remarque que les crédits de paiement que vous y consacrez baissent de 14 %, ce que vous aurez du mal à présenter comme une évolution « positive » !

Pour conclure, je souhaiterais attirer votre attention sur un fait étrange : les crédits du secrétariat général de votre ministère, qui s'élevaient à 11 millions d'euros en 2009, passeront à 244 millions d'euros en 2010. De surcroît, les crédits prévus pour le programme « Conduite et pilotage » du ministère de la justice augmenteront de 16 millions d'euros.

Alors qu'il y a tant de besoins, alors que tant de crédits finançant des missions essentielles sur l'ensemble du territoire sont en baisse, alors que vous demandez au personnel du ministère de la justice de faire plus avec moins de moyens, comment pouvez-vous justifier cette augmentation du budget de l'administration centrale ?

Voilà les raisons qui motivent notre vote contre votre budget.



Intervention...

Justice

par Richard YUNG, sénateur représentant les Français établis hors de France

(séance du 27 novembre 2009)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'essentiel de mon intervention portera sur le budget de l'administration pénitentiaire. Ma première observation est essentiellement relative à l'évolution du nombre de détenus.



L'événement important de ces derniers mois est la baisse du nombre de détenus. Selon les chiffres en ma possession, le nombre de personnes détenues au 1er octobre était de 61 787, soit une diminution de 1 056 sur une période d'un an, alors que le nombre de places opérationnelles en détention était de 53 351, en augmentation de 2 400. C'est dire que le taux de couverture progresse de 3 500 places. Nous nous réjouissons de cette évolution positive. Nous souhaitons qu'elle se poursuive parce qu'elle est le signe d'une amélioration des conditions de détention dans les prisons françaises, ce scandale tant et tant dénoncé au long des années et au fil de très nombreux rapports !

Si cette tendance se confirmait, nous n'en serions que plus heureux. Malheureusement, il semble que le mois de novembre soit moins bon, puisque les chiffres remontent très légèrement. Pour l'avenir, trois paramètres doivent être examinés. Le premier concerne le nombre de cellules mises à la disposition de l'administration pénitentiaire.

Monsieur le secrétaire d'État, j'attire votre attention sur la nécessité de suivre une politique plus régulière en matière de projets immobiliers. C'est une habitude française que de lancer de grands projets, ce qui peut être une bonne chose, puis d'arrêter pendant toute une période.

Cette pratique, qui intervient au détriment d'une politique planifiée, compromet l'augmentation régulière du nombre de cellules mises à disposition de l'administration pénitentiaire.

Le deuxième paramètre est constitué par les mesures d'aménagement de peines. Elles ont augmenté de 16 % en 2009, et leur nombre avoisine 7 000. Cette évolution, nous l'avons appelée de nos vœux depuis des années et souhaitons que les mesures d'aménagement de peine augmentent encore ; il serait ainsi envisageable qu'elles doublent dans les prochaines années. Enfin, le troisième et dernier paramètre, malheureusement contradictoire avec les deux précédents, tient aux effets négatifs de la législation répressive et sécuritaire que nous votons une ou deux fois par an.

Je vous rappelle la loi d'orientation et de programmation pour la justice, ou LOPJ, de 2002 qui a étendu la procédure de comparution immédiate aux délits passibles de six à dix mois d'emprisonnement et qui a entraîné une augmentation des condamnations à des peines de courte durée. Je vous rappelle la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, qui a eu pour effet d'encourager les magistrats à prononcer des peines d'emprisonnement plus lourdes. Cette même loi a prévu des dispositions en matière de peines plancher qui devraient envoyer chaque année environ 3 000 personnes de plus en prison. Je vous rappelle la loi relative à la rétention de sûreté. Et bien d'autres textes sont programmés ! Bref, cette législation a pour effet d'augmenter le nombre de détenus et elle va à l'encontre des progrès que j'évoquais tout à l'heure.

Ma deuxième observation porte sur la nécessité d'améliorer les conditions de travail des personnels de l'administration pénitentiaire - je pense en particulier aux gardiens - en reconnaissant mieux la pénibilité de leur travail.

Je vous rappelle que la prime de pénibilité s'élève à 750 euros par an, soit 2 euros par jour, pour le travail délicat que ces gardiens doivent mener.

Il faut améliorer la formation de ces personnels, sur les plans quantitatif et qualitatif. Ils ont besoin d'une formation plus importante et plus spécialisée pour répondre aux nouvelles exigences. En effet, on leur demande de plus en plus de faire face à des cas difficiles, non seulement porteurs de danger, mais aussi lourds, en termes psychiatriques, notamment. Or, un gardien de prison n'a pas appris à traiter un paranoïaque ou un détenu atteint d'une maladie psychiatrique du même genre.

Enfin, il est nécessaire d'assurer, là où c'est utile, une aide ou un soutien psychologique. Ce qui se fait pour la police doit être étendu à l'administration pénitentiaire. Les crédits pour l'accueil et l'accompagnement des personnes placées « sous main de justice » - pour reprendre cette expression qui fleure bon le XIXe siècle - ne représentent que 17 % du budget de l'administration pénitentiaire. Or les conditions de vie dans les prisons en dépendent.

Je citerai deux exemples. D'abord, le problème du maintien des liens familiaux, dont on connaît l'importance et pour lequel la France a un retard considérable. Nous avons trente et une unités de vie familiale en fonctionnement. Trente et une unités pour 60 000 détenus, vous avouerez que c'est extrêmement faible !

Ensuite, monsieur le secrétaire d'État, nous voudrions être informés sur l'évolution du taux d'activité en prison. Ce point a déjà été évoqué par plusieurs de mes collègues. Je crains que l'évolution ne se fasse dans le mauvais sens.

J'évoque brièvement la grande misère de la psychiatrie en prison. Les lits disponibles à l'extérieur ont été ramenés à la plus simple expression. On a transféré aux prisons la charge de situations psychiatriques lourdes sans leur donner les moyens adéquats.

J'en arrive aux services pénitentiaires d'insertion et de probation, les SPIP, dont l'importance est connue de tous : ils ont pour vocation de préparer la sortie de prison dans de bonnes conditions. La réinsertion dans la société constitue évidemment le deuxième volet de la politique pénitentiaire.

Le condamné doit purger sa peine vis-à-vis des victimes et vis-à-vis de la société, mais il est de notre devoir de le préparer à se réinsérer de la meilleure façon possible. En la matière, même s'il y a eu des efforts, force est de constater qu'on est assez loin du compte, en particulier pour les effectifs. M. le rapporteur a indiqué que l'objectif qui avait été assigné était de l'ordre de 1 000 postes supplémentaires pour les SPIP. Or, les documents dont je dispose font état de deux chiffres différents, s'agissant des postes créés pour 2010 : 262 et 148. Pourriez-vous nous éclairer sur cet aspect ?

En tout état de cause, nous sommes loin du compte, à savoir les 1 000 postes nécessaires ! Or le développement des aménagements de peines nécessitera un nombre encore accru d'agents. Il y a donc là une lacune importante.

Permettez-moi, dans le temps qui me reste, d'aborder une question qui concerne non pas l'administration pénitentiaire, mais la situation des Français établis hors de France, celle des graves dysfonctionnements du service de la nationalité au tribunal d'instance du 1er arrondissement de Paris.

Comme vous le savez, monsieur le secrétaire d'État, on a concentré dans ce tribunal la délivrance des certificats de nationalité, ce qui était plutôt une bonne idée. Or ce service est malheureusement dans l'incapacité, pour des raisons qu'il conviendrait d'analyser, de délivrer des certificats de nationalité dans des délais inférieurs à deux, trois, voire quatre années ! (Murmures d'indignation sur diverses travées.) Cette situation tout à fait anormale est préjudiciable aux Français nés à l'étranger, qu'ils habitent ou non en France. Or les certificats de nationalité sont de plus en plus fréquemment demandés. Même pour refaire un passeport ou une carte d'identité, on demande désormais d'en fournir un !

Cette situation est vraiment désastreuse. La moitié de notre travail de parlementaires représentant les Français établis hors de France consiste à écrire au greffe du tribunal du 1er arrondissement, qui ne répond même plus, ou répond n'importe quoi. Ce n'est pas normal ! Nous vous demandons donc, monsieur le secrétaire d'État, d'intervenir auprès de ce tribunal, car il s'agit là d'un petit scandale de la République ! Dans ces conditions, nous ne pourrions pas voter les crédits de la mission « Justice ».



Intervention...

Immigration, asile et intégration

par Richard YUNG, sénateur représentant les Français établis hors de France

(séance du 27 novembre 2009)

Vous devez être un homme heureux, monsieur Besson ! L'immigration est au cœur des débats et de l'actualité :

« L'immigration, un sujet cher à l'UMP en période électorale », titrait hier Le Parisien-Aujourd'hui en France, qui n'est d'ailleurs pas paru ce matin, mais je ne pense pas qu'il y ait un lien ! « L'immigration, c'est comme Alexandrie, Alexandra, de Claude François, le succès assuré pour l'UMP », disait, hier également, un commentateur sur une grande radio nationale. Et je ne parle pas du débat sur l'identité nationale. Monsieur Besson, vous qui êtes un homme de droite convaincu, pensez-vous que le général de Gaulle se soit posé des questions sur l'identité nationale ?



Je ne le crois pas ! Si je faisais preuve de mauvais esprit, j'y verrais une corrélation, à l'approche des élections régionales, avec les mauvais sondages de l'UMP !

À la question posée par M. le rapporteur spécial, Pierre Bernard-Reymond, je répondrai : ni angélisme béat - j'imagine que nous étions visés -, ni nationalisme tactique - c'était pour vous !

J'aborderai maintenant plus précisément les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». Pour commencer, je formulerai plusieurs observations sur le droit d'asile.

Comme cela a été dit, le nombre de demandeurs d'asile est en forte hausse : il a augmenté de 20 % en 2008 et progressera de 14 % en 2009.

D'une certaine façon, c'est une bonne nouvelle, parce que cela signifie que la France continue d'être perçue dans le monde comme elle l'a toujours été, comme nous souhaitons qu'elle le soit, c'est-à-dire comme une terre de défense des droits de l'homme, d'accueil pour tous ceux qui sont persécutés à travers le monde.

Mais, en même temps, c'est une mauvaise nouvelle pour vous, monsieur le ministre ! Cette augmentation est la réponse à la politique de fermeture que vous avez menée et que vous continuez à appliquer, votre politique de restriction des visas, d'expulsions, et que vous avez justifiée en nous disant : « Nous, nous sommes des gens fermes, non pas des laxistes comme vous, et par notre fermeté, nous envoyons le message à travers le monde qu'il est vain de venir en France pour essayer d'obtenir l'accueil ou le droit d'asile ». Votre message n'est pas passé, et je m'en réjouis !

D'ailleurs, on compte aujourd'hui toujours autant de citoyens indiens ou afghans qui cherchent à passer en Grande-Bretagne : 200 à 300 par jour, me dit-on, soit près de 10 000 par mois ! Toute cette agitation, notamment autour de Coquelles, n'aura donc servi à rien ! Après avoir adopté tant de postures avec force coups de menton, vous avez vous-même annoncé subitement la régularisation de 1 000 sans-papiers.

Pour notre part, nous pensons qu'il faut procéder d'une autre manière, que vos critères sont à la fois trop restrictifs et trop vagues et que cette politique de régularisation devrait s'adresser à un plus grand nombre.

Comme l'ont souligné MM. les rapporteurs, les crédits consacrés au soutien apporté aux demandeurs d'asile et à l'organisation de la demande d'asile sont manifestement insuffisants.

Votre budget est construit sur l'idée que le nombre des demandeurs d'asile serait identique en 2010 à ce qu'il était en 2009, soit 45 000. Or la courbe est croissante, et il est fort possible que ce nombre augmente de 20 %, pour atteindre un total de 55 000 (M. Philippe Dominati s'exclame.), mais je ne peux en apporter la démonstration, tout pronostic en la matière étant bien difficile.

M. le président de la commission des finances nous a demandé, ce matin, de présenter des budgets sincères. En l'occurrence, le présent budget n'est pas sincère !

Les crédits de l'OFPRA n'augmentent que de 5 % tandis que ceux de la CNDA restent stables, alors qu'on demande à ces organismes de réduire les délais d'instruction.

Les mille places nouvelles en CADA seront certainement insuffisantes. Les crédits d'hébergement d'urgence, quant à eux, restent stables à 30 millions d'euros, alors qu'ils étaient déjà très nettement insuffisants.

Enfin, les crédits inscrits pour l'accompagnement social passent de 5 millions d'euros à 500 000 euros, soit une baisse de 90 %, mes chers collègues !

Dans ces conditions, comment mener une politique d'accueil et d'asile forte et cohérente ?

J'en viens à la rétention administrative.

En 2008, 32 200 personnes ont été placées en rétention administrative, pour une durée moyenne de dix jours. Depuis 2004, le nombre des placements en rétention a augmenté de 20 %, en raison, évidemment, des pressions exercées par les gouvernements successifs pour interpellier les étrangers en situation irrégulière et respecter les fameux quotas annuels d'expulsion - 27 000 en 2009, et autant en 2010.

Dans son rapport, publié l'an dernier, sur la gestion des centres de rétention administrative, la Cour des comptes a pointé du doigt « d'importantes lacunes dans le suivi des coûts ». Elle évalue le coût de la rétention à près de 200 millions d'euros, hors dépenses d'interpellation, d'éloignement et de justice, soit 5 500 euros par personne retenue et 13 200 euros par personne ayant fait l'objet d'une reconduite effective à la frontière.

Incidentement, je ferai remarquer que l'examen des crédits de cette mission est un peu formel, car nous n'abordons que quelques aspects de la politique budgétaire en matière d'immigration, d'asile et d'intégration, les autres volets relevant d'autres ministères ou d'actions interministérielles.

Les chiffres montrent que les résultats ne sont pas à la hauteur des moyens engagés. Au final, mes chers collègues, la Cour des comptes et, me semble-t-il, M. le rapporteur spécial évaluent le coût total de l'éloignement entre 400 millions et 500 millions d'euros, soit 21 000 euros par personne expulsée.

Il s'agit là de sommes importantes. Aussi, le bon sens voudrait qu'on se demande si l'on ne devrait pas remplacer l'enfermement des étrangers en situation irrégulière par leur assignation à résidence, comme cela se pratique dans un certain nombre de pays civilisés d'Europe du Nord.

Il reste beaucoup de progrès à faire dans le fonctionnement des centres de rétention administrative, s'agissant, en particulier, de l'organisation des visites, de l'accès au téléphone et de l'aide à l'exercice effectif des droits.

Le demandeur d'asile ne dispose que d'un délai très court, de cinq jours au maximum après son arrivée au centre, pour formuler sa demande d'asile, laquelle doit être rédigée exclusivement en français, alors que la personne retenue ne peut plus bénéficier de l'assistance gratuite d'un traducteur.

En général, c'est la CIMADE qui pallie ces difficultés. Elle assiste le demandeur en lui assurant les services d'un interprète bénévole ou en lui fournissant de quoi écrire, car le budget des centres de rétention administrative ne prévoit pas l'achat de stylos. Cela m'amène à évoquer les associations d'aide aux personnes retenues. J'ai pris acte de l'arrêt du Conseil d'État qui a annulé la décision en référé du tribunal administratif de Paris. Nous n'avons pas à commenter des décisions de justice.

Je continue néanmoins à penser que l'allotement, c'est-à-dire la division en sept ou huit lots du contrat d'aide aux personnes retenues, n'est pas une bonne décision. Elle compliquera la tâche du ministère, qui devra gérer sept ou huit contrats et les difficultés de rapprochement qui en résultent.

Elle sera par ailleurs préjudiciable pour les étrangers retenus, car elle reviendra à limiter l'aide qui leur est apportée lorsqu'ils changeront de CRA.

En fait, derrière cette décision, se cache la volonté de punir la CIMADE, organisme subventionné qui se permet, dans son rapport annuel, au demeurant très lu et très recherché, de critiquer le Gouvernement. Or, par les temps qui courent, la critique est plutôt mal perçue.

Le montant prévu dans votre budget des crédits relatifs à l'aide juridique, soit 4,6 millions d'euros pour 2010 contre 4 millions d'euros en 2009, vient à l'appui de mon propos. L'allotement du contrat d'aide juridique, bien loin de permettre une diminution des dépenses, entraînera au contraire une augmentation de 15 % de cette ligne budgétaire, ce qui va à l'encontre des annonces d'économie qui avaient été faites en leur temps.

Pour toutes ces raisons, vous le comprendrez, monsieur le ministre, notre groupe ne votera pas les crédits de la mission « Intégration, asile et intégration ».



Intervention...

Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien

par François REBSAMEN, rapporteur spécial, sénateur de la Côte d'Or
(séance du 27 novembre 2009)

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je remercie André Ferrand, avec lequel je travaille sur ce sujet depuis un an désormais, des propos qu'il a tenus. Il me revient de vous présenter les deux programmes dont j'ai la charge, à savoir le programme 220 « Statistiques et études économiques », qui est en quelque sorte le support de l'action de l'INSEE, l'Institut national de la statistique et des études économiques, et le programme 305 « Stratégie économique et fiscale », qui regroupe les moyens de la direction générale du Trésor et de la politique économique ainsi que de la direction de la législation fiscale.



J'évoquerai en premier lieu le programme « Statistiques et études économiques », en précisant d'emblée que l'année 2010 est charnière pour le développement des activités de l'INSEE, comme vous le savez, monsieur le secrétaire d'État. En effet, elle marque la clôture du premier contrat pluriannuel de performance 2007-2009, qui prévoyait, en trois ans, une baisse des effectifs de 5,4 %. De fait, l'objectif est atteint, et même dépassé - c'est presque du zèle ! -, puisque, depuis 2008, la diminution des effectifs s'élève à 5,75 %. Nous en sommes aujourd'hui à 5 487 équivalents temps plein, contre 5 822 en 2008. En outre, l'INSEE a mis en œuvre ou se prépare à engager de nombreuses réformes, dont certaines me semblent essentielles : premièrement, la rationalisation des périmètres et de la coordination des services statistiques ministériels, en particulier grâce à la fusion entre le service statistique du ministère de l'industrie et l'INSEE ;

deuxièmement, la création, par la loi de modernisation de l'économie, d'une autorité chargée de garantir l'indépendance du système statistique, qui a été installée au mois de juin dernier ; troisièmement, le développement de la mutualisation des fonctions support des directions régionales de l'INSEE ; quatrièmement, l'augmentation du tarif des études de l'Institut, qui devra le plus possible refléter le coût réel de celles-ci.

Enfin, et surtout, il est prévu de délocaliser à Metz, dès 2010, une partie de l'INSEE. Certes, l'effet budgétaire de cette mesure pour l'année prochaine demeure limité, puisque, dans un premier temps, seules quinze personnes devraient s'installer en Moselle. Toutefois, le problème des locaux et des modalités d'affectation du personnel, sur la base du volontariat, se pose d'ores et déjà de façon aiguë, compte tenu de l'inadaptation des bâtiments militaires proposés dans un premier temps pour héberger l'INSEE et de l'installation prévue de deux cents personnes dès 2011.

Dans ce contexte de réformes liées à la RGPP, la révision générale des politiques publiques, de réduction des effectifs, de délocalisation et de reconfiguration profonde de nombreux outils - mise en place de la nouvelle « enquête emploi » et de la méthode de recensement de la population en continu, optimisation et dématérialisation des modes de collecte des informations en provenance des entreprises -, le budget de l'INSEE est étale. Il connaît une « croissance zéro » et même recule si l'on prend en compte l'inflation, car il s'élèvera en 2010, comme en 2009, à 418 millions d'euros.

Au sein de ce budget, la masse salariale représente 361 millions d'euros, soit un taux de 86 % caractéristique des institutions à forte part de « matière grise », me semble-t-il. Cependant, le fonctionnement de l'INSEE, sur lequel je reviendrai, risque de se retrouver compromis par la délocalisation hâtivement décidée de l'établissement.

À cet égard, je soulignerai tout particulièrement l'étendue des missions de l'INSEE : celles-ci dépassent largement le cadre d'un organisme statistique, dans la mesure où l'Institut gère aussi les grands fichiers de l'État, par exemple le répertoire SIRENE, et qu'il produit, notamment pour les collectivités locales, de nombreuses études.

Ces sujétions de service public ne doivent pas être sous-estimées : ainsi, pour la constitution du fichier électoral, les communes auront transmis à l'INSEE 1,2 million de documents pour traitement.

C'est pourquoi, mes chers collègues, tout en soutenant le projet de modernisation et de délocalisation de l'INSEE, je souhaite vous faire part de quelques observations.

Tout d'abord, la question des effectifs constitue un volet majeur de la réorganisation de l'Institut, dans le cadre de la négociation des conditions de délocalisation, pour laquelle les engagements statutaires présentés par le directeur général, M. Jean-Philippe Cotis, constituent une réponse adaptée.

Il n'y aura pas de départ contraint, et le Gouvernement ambitionne - c'est du moins ce qu'il affirme, et il tiendra sans doute ses promesses, du moins je l'espère - de donner à l'INSEE les moyens de susciter des départs volontaires. Nous souhaitons que le plan d'accompagnement soit véritablement ambitieux, mais nous savons que les délocalisations antérieures ont souvent révélé leurs limites.

Je le rappelle, le rapport remis en décembre 2008 par MM. Duport et Cotis soulignait : « Comme en témoignent les expériences récentes en matière de délocalisation, en France et à l'étranger, environ 10 % seulement des effectifs concernés tendent en moyenne à "suivre le mouvement". »

La question des effectifs constitue également un volet majeur de la réorganisation de l'Institut au regard du redéploiement stratégique des équipes de l'INSEE vers une montée en gamme des études, pour passer de la statistique descriptive à l'évaluation et à l'aide à la décision des politiques publiques nationales et régionales.

Il faut veiller à ce que le regroupement en Moselle ne porte pas un coup à une certaine conception de l'expertise. En effet, le rapport de MM. Duport et

Cotis relevait que, à travers la proximité physique entre économistes, statisticiens et fonctionnaires généralistes - ce point est important -, l'administration française s'était efforcée de promouvoir une « culture économique au quotidien ». La délocalisation de ses services statistiques ne doit donc pas compromettre durablement la montée en gamme de l'expertise économique au sein de l'administration française.

Par ailleurs, la recherche d'une meilleure tarification des services rendus par l'INSEE bute sur deux limites. La première concerne les recettes des publications de l'Institut : les fonds de concours sont évalués à 17 millions d'euros pour 2010 et leur rendement risque de s'inscrire dans un mouvement de baisse tendancielle, à mesure que se développe l'usage de l'Internet, donc l'accès gratuit au fonds documentaire statistique.

À titre d'illustration, je vous signale que le nombre de téléchargements de documents constatés en 2008 sur le site www.insee.fr s'est élevé à 13,8 millions, pour plus de 20 millions de visites. Avec de telles données, on mesure mieux la difficulté.

Par ailleurs, la facturation des études fournies aux collectivités locales pose le problème de la détermination du coût du service et de sa prise en charge, mais il faudra conserver l'esprit de partenariat nécessaire entre l'INSEE et les collectivités. À cet égard, comme je l'ai indiqué au directeur général de l'INSEE, il me semble utile de présenter une recommandation allant dans le sens d'une meilleure appréhension des coûts, telle que l'affichage du coût estimé et de la charge de travail occasionnée en homme/jour, ainsi que le fait la direction générale du Trésor et de la politique économique.

Je formulerai en guise de conclusion une interrogation à titre personnel. Le 17 novembre dernier, l'INSEE a annoncé qu'elle allait prendre en compte les recommandations du rapport Stiglitz. Tout en reconnaissant que la mesure du bien-être de la population, telle qu'elle figure dans le rapport, serait « extrêmement coûteuse », Jean-Philippe Cotis a indiqué qu'elle serait mise en œuvre. Compte tenu des éléments que j'ai présentés à l'instant sur le budget de l'INSEE - un budget en croissance zéro et une baisse des effectifs pouvant aller au-delà de ce qu'avait fixé le contrat pluriannuel de performance 2007-2009 -, il y a lieu de

se poser la question de savoir si l'INSEE sera capable de mener à bien cette petite révolution et aura la marge de manoeuvre nécessaire pour le faire.

Je vous rappelle que le rapport du prix Nobel d'économie ne propose rien moins que de changer la mesure de la croissance économique, en utilisant des indicateurs de bien-être qui prennent en compte les activités non-marchandes, comme les travaux domestiques, les loisirs ou, à l'inverse, les inégalités.

L'INSEE annonce donc qu'il publiera en 2010 des enquêtes « en phase avec l'approche du rapport Stiglitz » sur les très hauts revenus, l'évolution du mal-logement et du capital humain. C'est une bonne initiative, mais il faut s'assurer que cela soit compatible avec les contraintes qui lui sont imposées.

Je ne peux rester insensible à certaines remarques. Ainsi, selon le Comité de défense de la statistique publique, la statistique publique « risque [...] fort de se trouver confrontée à une équation insoluble : demande croissante, moyens en baisse, désorganisation » du fait du transfert.

J'en viens au programme 305 « Stratégie économique et fiscale ». Structuré en trois actions, il concourt à la conception et à la mise en oeuvre par l'exécutif de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, européen et international ainsi que dans l'élaboration de la législation fiscale.

Pourtant, les crédits de ce programme sont en baisse. D'un montant de 348 millions d'euros pour 2010, ils sont consacrés au soutien de la direction générale du Trésor et de la politique économique, la DGTPE, et de la direction de la législation fiscale, la DLF, à la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'État pour 145 millions d'euros et au réseau international de la DGTPE de services économiques. Ils accusent une baisse de 2,6 % par rapport à 2009, alors qu'ils avaient déjà diminué de 3,7 % cette année-là.

Par ailleurs, nous constatons une stagnation des dépenses fiscales. Comme en 2009, le programme comprend 18 millions d'euros de dépenses fiscales, pour remplir des objectifs divers tels que favoriser les prêts familiaux, aider les personnes

divorcées, favoriser le secteur de l'assurance-retraite et de la prévoyance ainsi que les dons aux organismes d'intérêt général.

Les raisons du rattachement de ces dépenses fiscales au programme 305 sont d'ordre fonctionnel et ne correspondent pas à un objectif particulier du programme. Aussi me semblerait-il plus opportun d'étudier des rattachements à des missions budgétaires plus proches de ces objectifs. Je rappelle que l'objectif du programme 305 est d'éclairer les choix de l'exécutif.

En tant que rapporteur spécial, je vous invite, mes chers collègues, à adopter les crédits des programmes 220 et 305.



Intervention...

Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien

par Bariza KHIARI, sénatrice de Paris

(séance du 27 novembre 2009)

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, l'année 2009 aurait pu, avec l'adoption de la loi de modernisation des services touristiques, être une année importante pour le tourisme. Mais il aurait fallu pour cela que le Gouvernement consente à y investir les moyens nécessaires plutôt que de faire de la baisse de la TVA sur la restauration et de l'ouverture dominicale l'axe de la politique touristique. Pour 2010, le budget dévolu au tourisme est une fois de plus inconséquent : moins de 60 millions d'euros, soit une baisse sensible par rapport à l'an passé. Le phénomène est récurrent ! Au regard de l'importance de ce secteur dans notre économie et, puisqu'il s'agit d'un des rares postes de notre balance commerciale excédentaire, ce secteur mériterait de recevoir plus que 0,02% du budget de l'État ! Le solde de la balance commerciale touristique a baissé de 30 % : c'est une alerte sérieuse !



Monsieur Ferrand, vous avez indiqué tout à l'heure que les dépenses fiscales représentaient trente fois le montant de ce budget. À cet égard, je ferai deux observations.

Premièrement, je ne comprends pas pourquoi le taux réduit de TVA au profit de la fourniture de logements dans les hôtels et l'hôtellerie de plein air, pour un montant de 1,76 milliard d'euros, devrait être considéré comme un élément de compétitivité. Il s'agit d'une mesure communautaire, applicable dans l'ensemble des États membres, et non d'une mesure fiscale de nature à contribuer spécifiquement au développement de notre politique touristique.

Deuxièmement, on ne mène pas une politique de structuration d'un secteur avec des dépenses et des niches fiscales, dont l'efficacité est d'ailleurs très difficile à évaluer, exception faite de l'ANCV, l'Agence nationale pour les chèques-vacances, qui représente le cercle vertueux en la matière ; j'y reviendrai dans un instant.

Dans un contexte budgétaire tendu et alors que les consommateurs n'ont pas vu les résultats escomptés sur les prix pratiqués, la commission des finances du Sénat a souhaité rétablir la TVA à 19,6 % dans la restauration. En l'absence de contrainte, je doute de l'efficacité d'un tel sermon. Lors des récents débats, les amendements du groupe socialiste visant à conditionner cette diminution fiscale à de réels engagements n'ont malheureusement pas été adoptés. C'est bien dommage, car nous n'en serions pas là aujourd'hui.

Le seul indicateur concluant de ces dépenses fiscales concerne l'exonération des cotisations sociales sur la part patronale des chèques-vacances. Ces derniers bénéficient à 7 millions de personnes, dont 2 millions, selon les estimations, ne partiraient pas sans cette aide. D'après la dernière enquête de l'ANCV, un foyer qui bénéficie de 312 euros de chèques-vacances en dépense 1 255. Cette mesure d'exonération, que j'ai longtemps appelée de mes vœux, aurait pu constituer un élément majeur du plan de relance, tant l'effet de levier est important en termes de consommation touristique.

Au regard du bleu budgétaire, force est de constater que la montée en charge du dispositif d'exonération est laborieuse, puisque le surcoût prévu pour 2010 s'élève à 10 millions d'euros. La conclusion provisoire que je peux en tirer est donc malheureusement négative : l'année prochaine, cette mesure n'aura qu'un effet marginal sur la relance.

C'est vraiment dommage, car elle est la parfaite illustration des aspects positifs d'une politique de redistribution sociale en direction des classes moyennes et populaires : l'exonération fiscale consentie contribue à une meilleure justice sociale, bénéficie aux opérateurs touristiques en créant de l'activité et, par voie de conséquence, aux finances publiques par le biais tant de la TVA que de l'impôt sur les sociétés.

C'est exactement l'inverse du bouclier fiscal, qui ne sert qu'à gonfler l'épargne des plus riches, et de l'application de la TVA à taux réduit sans contrepartie à la restauration, qui ne profite qu'aux restaurateurs tout en lésant le budget de l'État de 3 milliards d'euros par an ; autrement dit, ce n'est rien d'autre qu'un hold-up fiscal.

La contraction budgétaire générale est d'autant plus douloureuse qu'elle s'accompagne de la mise en ouvre de la révision générale des politiques publiques. Si j'ai soutenu la création d'Atout France, dans la mesure où nous avons effectivement besoin d'un opérateur unique, la dissolution de la direction du tourisme et de ses services déconcentrés est préjudiciable à nos territoires. La RGPP se traduit déjà par un véritable gaspillage au sein du ministère, où plusieurs équipes travaillent sur les mêmes dossiers, et risque d'aboutir à la disparition des savoir-faire et à la dilution des responsabilités. Nos territoires n'auront plus d'interlocuteur dédié et expérimenté pour les accompagner dans leur projet de valorisation de leur patrimoine.

En effet, les emplois qui figuraient encore l'an passé sur le programme 223 « Tourisme » ont été transférés en 2009 vers le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ». Cela signifie clairement que le temps des fonctionnaires spécialisés et expérimentés en matière de tourisme, domaine économique où la dimension ingénierie et technique s'avère majeure, est désormais révolu.

Comment s'étonner, dès lors, que les collectivités locales créent les emplois que l'État supprime et s'organisent pour assumer les responsabilités que les services de ce dernier délaissent ? Enfin, la très grande modestie des moyens d'Atout France, inférieurs à 43 millions d'euros, nuance sensiblement l'enthousiasme et l'ambition qui présidaient à sa création. À titre de comparaison, notons que son homologue espagnol bénéficie d'un budget de 225 millions d'euros.

Cette année, la France a conservé sa place de première destination touristique mondiale. Mais, au vu des budgets qui se succèdent, on peut se demander pour combien de temps encore, d'autant que, je le rappelle, la part du tourisme dans la balance commerciale chute, ce qui est préoccupant pour l'avenir. C'est la raison d'être des deux questions que je souhaite vous poser

Premièrement, en regard du véritable fiasco du contrat d'avenir prévu en contrepartie de la baisse de la TVA, quelles mesures le Gouvernement compte-t-il prendre ? M. Novelli étant connu, et reconnu, pour son pragmatisme, il devrait tout naturellement tirer les conséquences de ce dispositif qui ne convient pas !

Deuxièmement, quels moyens va-t-il mettre en ouvre pour promouvoir les chèques-vacances dans les entreprises de moins de 50 salariés ?



Intervention...

Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien

par Michel TESTON, sénateur de l'Ardèche

(séance du 27 novembre 2009)

Monsieur le président, madame le secrétaire d'État, mes chers collègues, mon intervention porte sur le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » et, plus particulièrement, l'action 04 « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information ». Les crédits prévisionnels de l'action se situent à 211,4 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, soit une hausse de 2,06 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.



Faut-il en conclure pour autant que l'État va mieux assurer ses obligations à l'égard de La Poste ou encore son rôle d'aménageur du territoire dans le domaine des télécommunications ? Qu'en est-il réellement s'agissant, d'abord, de La Poste ? Comme dans les lois de finances initiales précédentes, des crédits sont inscrits pour accompagner La Poste dans sa mission de service public de transport et de distribution de la presse.

À ce sujet, je tiens à formuler des remarques de forme et de fond. Je commencerai par une remarque de forme : les 242 millions d'euros inscrits le sont au titre de deux missions - « Économie » et « Médias ». Cette présentation nuit à la lisibilité. Il serait plus efficace de rassembler les crédits sous une même mission. La remarque de fond touche à l'importance que revêt l'aide au transport de la presse pour La Poste. Je l'ai dit à plusieurs reprises ces dernières années, le soutien de l'État à La Poste pour l'exercice de cette mission de service public est réel, mais insuffisant puisque la dépense restant à la charge de La Poste était estimée à 480 millions d'euros en 2007.

Même s'il fait l'objet pour l'instant d'un moratoire, l'accord tripartite - État-Poste-Presse - de 2008 ne permet pas d'être optimiste pour l'avenir. Il prévoit, en effet, une réduction en sifflet de l'accompagnement de l'État, accompagnement qui disparaîtra en 2016. Pourtant, le bon exercice de cette mission constitue une véritable garantie d'égal accès à l'information sur tout le territoire.

Quant à la mission de service public de présence postale, pas plus que dans les budgets annuels précédents, elle n'est soutenue par l'État. Pourtant, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste, le Sénat a adopté un amendement du rapporteur portant de 85 % à 95 % l'abattement sur les bases d'imposition de La Poste, ce qui se traduit par une augmentation de l'exonération consentie par les collectivités locales.

Le texte adopté prévoit que la perte complémentaire de recettes pour les collectivités locales est compensée par une majoration à due concurrence de la DGF.

En l'état actuel de ce projet de budget, rien n'indique que cet engagement sera tenu. Je vous rappelle, madame le secrétaire d'État, que, si le Gouvernement n'accompagne pas financièrement La Poste à un niveau suffisant chaque année pour la présence postale et le transport de la presse - l'Union européenne l'autorisant à le faire pour ces deux missions de service public -, il pourrait bien apparaître nécessaire, dans quelques années, de procéder à une autre augmentation du capital de La Poste. L'État et la Caisse des dépôts et consignations pourront-ils ou voudront-ils y consentir ? À moins que le fait de couper ainsi les vivres à La Poste après l'avoir transformée en société anonyme ne soit le moyen pour le Gouvernement de préparer les esprits à la présentation ultérieure d'un projet de loi ouvrant le capital de la Poste à des intérêts privés !

Je dirai un dernier mot concernant La Poste : le Gouvernement a cherché à convaincre l'opinion - sans grand succès, semble-t-il - que l'avenir du groupe La Poste passait par sa transformation d'établissement public à caractère industriel et commercial, EPIC, en société anonyme. La gauche sénatoriale a largement développé les raisons pour lesquelles cette transformation n'était pas nécessaire, ce qui explique qu'elle s'y soit opposée.

Le changement de statut a, malgré tout, été adopté par la majorité sénatoriale et, malheureusement, il le sera probablement par l'Assemblée nationale. Dans cette logique - celle du Gouvernement - le projet de budget pour 2010 devrait intégrer les 1,2 milliard d'euros que l'État s'est engagé à apporter à La Poste, devenue une société anonyme. Or, dans le « bleu » budgétaire, il n'y a pas la moindre inscription de crédit liée au changement de statut. On ne trouve aucune indication sur les 1,5 milliard d'euros que la CDC est censée apporter sur ses propres crédits.

J'en viens à la partie relative aux télécommunications et à la société de l'information. Dans ce budget, des crédits de fonctionnement sont prévus pour l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'ARCEP, ainsi que des crédits d'intervention pour l'attribution de subventions à divers organismes internationaux et associations accompagnant le développement des télécommunications et de la société de l'information.

À ma connaissance, aucun crédit n'est prévu pour achever la couverture du territoire en téléphonie mobile et renforcer la desserte en haut et très haut débit. Certes, a été lancée en 2009 une nouvelle phase de couverture de 364 nouvelles communes situées en zone blanche, avec la répartition des financements entre, d'une part, les opérateurs et, d'autre part, les maîtres d'ouvrage - conseils généraux ou communautés de communes, le plus souvent - ces derniers subventionnés par l'Union européenne, l'État et la région.

En revanche, reste entière à ce jour la question de la couverture des zones grises, c'est-à-dire celles qui sont desservies seulement par un ou deux opérateurs. Alors que le Gouvernement s'apprête à attribuer une quatrième licence, il est absolument nécessaire de traiter en priorité la question des zones grises.

D'ailleurs, dans son avis intitulé « Conditions pour le développement numérique des territoires », de janvier 2009, le Conseil économique, social et environnemental souligne que « ces zones n'ont pas bénéficié des interventions publiques et, de ce fait, se trouvent actuellement dans une situation moins favorable que les anciennes zones blanches ».

Madame la secrétaire d'État, le Gouvernement est-il prêt à se saisir enfin de cette question ? Vaut-il enfin aussi s'engager à un niveau important pour la desserte en haut et très haut débit et ne pas laisser aux seules collectivités locales, comme c'est le cas actuellement, la responsabilité de cette action d'aménagement du territoire ?

Pour les raisons que je viens d'évoquer, le groupe socialiste votera contre les crédits du programme 134 puisque l'État n'assume pas ses obligations à l'égard du groupe La Poste et n'exerce pas réellement ses missions d'aménagement du territoire dans le domaine des télécommunications.



Intervention...

Culture

par Serge LAGAUCHE, rapporteur pour avis,
sénateur du Val-de-Marne

(séance du 27 novembre 2009)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'évoquerai quelques-unes de mes observations et préoccupations concernant, d'une part, le programme « Création » de la mission « Culture » et, d'autre part, le secteur du cinéma. S'agissant tout d'abord du « Création », la hausse de 2 % des crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 recouvre en réalité une stagnation des crédits compte tenu de l'inflation. Ce programme fait donc figure de « parent pauvre » du budget. Tel est notamment le cas pour le spectacle vivant, pourtant en difficulté. Cette évolution s'inscrit, certes, dans un contexte de hausse non négligeable au cours des années précédentes, mais aussi dans la programmation pluriannuelle de la mission « Culture », qui prévoit une stabilisation du plafond des crédits de paiement et une baisse des autorisations d'engagement en 2010 et en 2011.



Dans ces conditions, je m'inquiète du risque d'un désengagement de l'État au moment même où les collectivités territoriales sont, elles aussi, souvent confrontées à des difficultés budgétaires. Il est vrai que le soutien aux secteurs de la création passe aussi par des réformes structurelles et que ces dernières avancent.

Les moyens nouveaux consacrés au spectacle vivant n'augmenteront que de 0,4 %. Ils bénéficieront aux opérateurs de l'État. Mais les crédits des autres institutions, situées à 85 % en région, stagneront. Dans ces conditions, nous nous inquiétons pour l'avenir du spectacle vivant.

Par ailleurs, si nous comprenons l'intérêt de créer, avec la Philharmonie de Paris, un équipement capable de rivaliser avec les plus grandes salles mondiales et de disposer ainsi d'un pôle musical très fort au nord-est de Paris, nous nous soucions néanmoins de voir que les grands projets parisiens concentrent une part essentielle des moyens budgétaires.

Les entretiens de Valois se sont conclus le 2 juillet 2009. Nous constatons que trois axes de réforme seront engagés. J'attire néanmoins votre attention, monsieur le ministre, sur la lassitude de nombreux professionnels, qui craignent l'absence d'avancées concrètes.

Les arts plastiques bénéficieront, quant à eux, d'une forte hausse - de 6 % - des crédits de paiement. En revanche, les crédits destinés au livre et à la lecture n'augmentent que de 1,55 % : c'est peu. Les moyens de Centre national du livre doivent être renforcés pour permettre à celui-ci d'assumer ses nouvelles fonctions. L'ajustement de l'assiette de la taxe relative aux appareils de reprographie, de reproduction et d'impression est nécessaire. Nous formons le vœu que ce sujet soit traité dans le prochain projet de loi de finances rectificative pour 2009.

Pour ce qui concerne les bibliothèques, la dotation devrait diminuer en euros constants. Cela me contrarie fort au moment où l'enquête décennale sur les pratiques culturelles des Français montre que les relations de ces derniers avec le monde du livre se sont distendues et que les bibliothèques ont connu un léger tassement de leur fréquentation. En revanche, j'approuve le lancement d'une nouvelle politique d'expérimentation de l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques municipales. Mais, monsieur le ministre, prenons garde à son impact, à terme, sur les budgets des communes !

S'agissant du cinéma, je relève avec satisfaction que le secteur de la production cinématographique est florissant. En revanche, le secteur de l'exploitation est source de préoccupations, car la hausse de 7,2 % des entrées entre septembre 2008 et septembre 2009 recouvre des évolutions très divergentes selon la nature des exploitations.

Alors que la fréquentation augmente pour la grande exploitation, notamment dans les grandes agglomérations, la moyenne exploitation et la petite exploitation souffrent d'un très sévère tassement de leur fréquentation. C'est pourquoi je regrette beaucoup que l'amendement de la commission de la culture visant à améliorer le dispositif permettant aux communes de les exonérer totalement ou partiellement n'ait pas pu être adopté samedi dernier par notre Haute Assemblée. Mais nous en reparlerons à l'occasion du projet de loi de finances rectificative pour 2009, et je ne doute pas, monsieur le ministre, que, d'ici là, vous réussirez à obtenir un arbitrage favorable sur ce point.

S'agissant de l'emploi culturel, je relève des avancées réelles en matière de conventions collectives et d'accords interbranches. Toutefois, je m'étonne que la convention collective concernant le cinéma et l'audiovisuel n'ait toujours pas abouti, notamment en raison d'un point d'achoppement lié à la question des rémunérations dans le cas de la production de films économiquement fragiles.

Il faut sortir de cette situation. Les parties pourraient s'accorder sur les critères permettant de qualifier un film de « fragile » et sur les modalités de contrôle d'une telle qualification. Pour autant, il conviendra de veiller à ce que les salariés concernés ne fassent pas office de variable d'ajustement. Il paraîtrait légitime que l'effort soit équitablement réparti entre tous ceux qui concourent à la production du film. Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

Enfin, vous le savez, je m'intéresse de près aux problèmes de numérisation, tant des œuvres cinématographiques que des salles. Pour ces dernières, il est urgent de lancer le fonds de mutualisation qui sera géré par le CNC, le Centre national du cinéma et de l'image animée. En effet, le développement d'un réseau à deux vitesses entraînerait une marginalisation, puis une disparition des petites salles non numérisées, ainsi que des effets pervers sur la programmation, la distribution et la diversité des films diffusés.

Monsieur le ministre, comment concevez-vous la coordination des interventions du CNC et des initiatives déjà lancées par des entreprises privées, afin que chacun puisse occuper sa place légitime ? Et quel sera le calendrier de mise en œuvre du fonds de mutualisation ?

En conclusion, mes chers collègues, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication est favorable à l'adoption des crédits consacrés au programme « Création » de la mission « Culture » pour 2010.



Intervention...

Culture

par Maryvonne BLONDIN, sénatrice du Finistère

(séance du 27 novembre 2009)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans ce cadre budgétaire difficile, on pouvait à juste titre craindre que certains secteurs ne soient jugés moins prioritaires et ne tiennent lieu de variable d'ajustement. La culture ne doit pas subir un tel sort, car elle est essentielle à la vie de chacun, à l'éducation et à l'épanouissement de nos jeunes.



Elle constitue de surcroît une garantie de lien social, un facteur identitaire qui favorise le rassemblement autour de projets et de valeurs. C'est le ciment du « vouloir vivre ensemble ». La culture, donc nécessairement faite de mélanges et d'influences variées, doit ainsi être accessible à tous.

Concernant les crédits alloués à la mission « Culture », si l'on peut reconnaître que des efforts ont été accomplis dans certains programmes, beaucoup d'actions, notamment dans le domaine de l'accès à la culture et de sa démocratisation enregistrent des réductions de crédits, le soin étant laissé aux collectivités de prendre le relais, si elles le veulent - et surtout tant qu'elles le pourront -, dans le cadre de leur schéma de développement.

Je rappelle le rôle éducatif de la culture auquel le Président de la République reconnaît un caractère primordial. Lors de ses vœux aux acteurs culturels, à Nîmes, il a insisté pour que l'on donne dans les familles et à l'école, de l'« appétit » pour les enseignements artistiques. Ce n'est pas tout d'avoir de l'appétit, encore faut-il présenter un plat convenable, c'est-à-dire des projets de loi de finances à la hauteur de ces ambitions.

Espérons que votre ministère prendra la pleine mesure de la chose, car le député rapporteur du budget de l'éducation nationale, M. Yves Censi, ne fait pas référence à l'introduction de l'éducation artistique et culturelle dans le programme des lycées.

En matière d'enseignement supérieur, j'ai déjà eu l'honneur et le plaisir, monsieur le ministre, d'évoquer le cas de l'établissement public de coopération culturelle de Bretagne, qui a pu voir le jour grâce à la volonté et l'aide financière des collectivités territoriales, soutenues par la DRAC, malgré l'absence d'un décret-cadre.

De la même manière, si l'augmentation de 1,5 % du budget en faveur du livre et de la lecture publique est positive, encore une fois, l'accès pour tous à la lecture est surtout garanti par les bibliothèques municipales et intercommunales, dont le maillage territorial est avant tout assuré par les départements.

Les pratiques amateurs, dont la vocation est de toucher le public le plus large possible et de favoriser les passerelles entre les pratiques populaires et l'enseignement académique, sont mal en point. La Coordination des fédérations et associations de culture et communication, ou COFAC, exprime bien cette inquiétude, à travers les 30 000 associations adhérentes qu'elle compte et qui sont autant d'acteurs soutenus par les collectivités territoriales.

Ce sont toutes ces structures associatives, indispensables à la vie quotidienne et à la diffusion culturelle de proximité, qui souffriront de la baisse de 10 millions d'euros des crédits d'accès à la culture, ces derniers passant de 59,7 millions à 49,4 millions d'euros en 2010, pénalisant ainsi toute une partie prioritaire de nos concitoyens : les personnes en situation de handicap, les élèves scolarisés en ZEP, les jeunes en rupture ou en situation d'exclusion.

Je crois que la rue fait partie intégrante de ces lieux de démocratisation de la culture, et j'espère que vous en tiendrez compte dans votre soutien au spectacle vivant, pour lequel vous avez pris l'engagement d'une répartition équitable sur l'ensemble du territoire national.

Pour conclure, je voudrais saluer, monsieur le ministre, votre volonté d'augmenter la proximité de l'action du ministère, comme en témoignent vos engagements en faveur des DRAC, dont les dotations connaissent une augmentation sensible.

Mais, vous le savez, déconcentration et décentralisation ne sont pas synonymes, et si vos efforts sont sincèrement motivés par la proximité de l'action publique, alors, accomplissez le même geste en faveur des collectivités et des associations.



Intervention...

Culture

par David ASSOULINE, sénateur de Paris

(séance du 27 novembre 2009)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention ne portera que sur deux ou trois points particuliers. Ce projet de budget, dans bien des domaines, accuse des faiblesses. Aussi, bien entendu, mon groupe ne le votera pas. Monsieur le ministre, votre arrivée récente au ministère ne vous a peut-être pas permis de rectifier le tir, mais, puisque vous avez plusieurs fois fait des déclarations dans ce sens, je vous invite à faire preuve de plus d'ambition, de plus de volonté pour modifier tant soit peu la donne, voire de bouleverser les choses.



Le budget du ministère de la culture varie peu dans le temps. Or, aujourd'hui, la politique culturelle de la France nécessite de vraies priorités et de vrais moyens. Il faut « mettre le paquet » dans certains domaines.

À cet égard, il n'est pas acceptable que les crédits du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » baissent. Indépendamment de nos sensibilités politiques, nous sommes tous d'accord pour considérer que, dans ces domaines, la France doit faire un effort particulier.

C'est non pas seulement le ministère de la culture qui doit faire un effort, mais aussi le ministère de l'éducation nationale. Nous mesurons à quel point l'éducation artistique accuse un grand retard dans les programmes. D'ailleurs, nos visiteurs étrangers s'en étonnent ou parfois s'en amusent. En tout cas, ils ont du mal à comprendre...

Peut-être y a-t-il un problème de pilotage, le ministère de la culture attendant que le ministère de l'éducation nationale agisse ? Peut-être ce dernier estime-t-il que l'éducation artistique ne relève pas de ses compétences, qu'il lui revient de se concentrer sur les disciplines plus traditionnelles que sont la littérature, les mathématiques, les langues, etc., et que, plus généralement, la culture est de la responsabilité du ministère du même nom ?

Un jour ou l'autre, il faudra mettre en place un pilotage conjoint de projets pour démocratiser l'éducation artistique, pour permettre à ceux qui y ont le plus intérêt, en particulier les enfants, d'y accéder. Nous devons relever ce défi.

Quoi qu'il en soit, je regrette vivement qu'il y ait cette baisse là où, selon moi, il aurait fallu une progression, ne serait-ce que pour donner quelque écho à tous les discours lénifiants qu'on entend à ce sujet. (Mme Catherine Dumas manifeste son désaccord.) Vous haussez les épaules, ma chère collègue, mais, moi, je préfère me battre et dire les choses telles qu'elles sont !

Une autre action fait consensus : « Actions en faveur de l'accès à la culture », notamment pour les publics les plus défavorisés. Or, là encore, les crédits diminuent, contrairement à ce qu'on veut faire croire aux Français. Cette action finance plus particulièrement les politiques en faveur de certains publics pour lesquels cet accès est plus difficile : handicapés, prisonniers, enfants scolarisés en ZEP, jeunes pris en charge dans le cadre d'activités organisées par des associations de lutte contre l'exclusion ou relevant du plan « Espoir Banlieue » de Fadela Amara. Ces actions sont souvent cofinancées par les collectivités territoriales sur des bases contractuelles, dont les crédits décentralisés affectés à ce type de partenariat accusent également des chutes drastiques.

Je nourris quelques craintes pour l'avenir. En effet, avec la réforme des finances locales et la suppression de la taxe professionnelle, il est probable que les financements de l'État vont diminuer et que les collectivités territoriales préféreront investir le peu d'argent qu'il leur restera dans des missions prioritaires. Les moyens en faveur de l'accès à la culture serviront de variable d'ajustement, de manière plus ou moins ample selon les collectivités. Aussi, j'ai bien peur que ces programmes ne soient durement affectés dans l'année qui vient.

Je conclurai donc, monsieur le président, en évoquant l'action « Économie des professions et des industries culturelles ».

En dépit d'une hausse cette année, ses crédits ne retrouvent pas leur niveau de 2006. Or il est fondamental de dégager d'importants moyens pour financer la révolution numérique, pour encourager la nouvelle économie numérique. Non seulement les crédits de cette action n'augmentent pas, mais, en plus, celle-ci voit son périmètre élargi au financement d'une partie des mesures de la loi HADOPI. D'ailleurs, ces crédits ne permettront même pas à celle-ci de réaliser son ambition. Cela me conforte dans l'idée qu'il s'agit là d'une loi de circonstance, qui ne sera pas réellement applicable, et qu'elle ne remplira pas le rôle de prévention qui lui était assignée.

Aujourd'hui, le ministère de la culture doit fortement encourager les plates-formes proposant des offres commerciales très bon marché. C'est la seule façon de lutter contre le piratage, de démocratiser l'offre légale et de répondre à une demande de plus en plus forte.

À cet égard, j'espère que les annonces liées au grand emprunt et que les conclusions de la mission Toubon-Zelnik nous réserveront de bonnes surprises.



Intervention...

Culture

par Serge LAGAUCHE, sénateur du Val-de-Marne

(séance du 27 novembre 2009)

Monsieur le ministre, vous nous présentez un budget plutôt honnête par rapport à ceux des années précédentes. Vous rompez ainsi avec la pratique des présentations fallacieuses à grande échelle, même si les annulations de crédits en 2009 vous permettent d'afficher des hausses plus importantes qu'elles ne sont en réalité. Saluons également l'augmentation des crédits alloués aux patrimoines, de l'ordre de 100 millions d'euros, qui rend compte à elle seule de l'augmentation du budget global de votre ministère, tout en la remettant en perspective.



Cet effort ne constitue qu'un rattrapage, très partiel, de la situation dramatique des secteurs du patrimoine et de l'archéologie depuis neuf exercices budgétaires. Ainsi, l'enveloppe destinée au seul patrimoine monumental a baissé de plus de moitié, durant cette période, en crédits de paiement. Et, malgré les dotations supplémentaires, les crédits du programme « Patrimoines » ne retrouveront pas leur niveau de 2008 en autorisations d'engagement.

En ce qui concerne le patrimoine, les DRAC, compte tenu des lois de finances rectificatives, n'ont aucune visibilité sur le montant réel de leur enveloppe annuelle ; ainsi à mi-année, une bonne partie d'entre elles ont souvent dépensé la totalité de l'enveloppe annuelle et se trouvent en situation de cessation de paiement. En 2009, l'endettement des DRAC atteignait 600 millions d'euros. De nombreuses entreprises très spécialisées travaillant sur des projets pilotés par celles-ci connaissent de gros problèmes. Les commandes étant annulées, elles doivent parfois licencier du personnel, voire fermer.

Depuis plusieurs années, le Groupement français des entreprises de restauration de monuments historiques, le GMH, estimait à 400 millions d'euros le montant nécessaire en crédits de paiement et en autorisations d'engagement pour permettre la restauration et l'entretien des monuments historiques. Les 419 millions d'euros en crédits de paiement prévus pour 2010 permettent, en apparence, de relever le défi. Cependant, les autorisations d'engagement sont très inférieures - 365 millions d'euros -, ce qui signifie que la capacité d'investissement du ministère dans ce secteur n'est pas assurée pour les années à venir.

Par ailleurs, si l'on retranche les 24 millions d'euros de dépenses de personnels et les 24 millions d'euros de crédits extrabudgétaires, il manque 50 millions d'euros sur les 400 millions d'euros nécessaires.

Les dispositions de l'article 52 constituent une autre source d'inquiétude, car elles assouplissent de façon importante la possibilité, pour l'État et le Centre des monuments nationaux, de transférer aux collectivités territoriales qui en font la demande la propriété du patrimoine monumental de l'État.

Le transfert pourra ne porter que sur une partie du monument et pourra faire l'objet d'une « réutilisation éventuelle dans des conditions respectueuses de son histoire et de son intérêt artistique et architectural ». Monsieur le ministre, faut-il entendre par là une éventuelle transformation en hôtel ou en parc d'attraction qui respecterait simplement le bâti ?

Cet article autorise, en outre, les établissements publics de l'État à procéder au transfert de propriété des monuments à la place du Centre des monuments nationaux, et ce sans qu'un bilan ait été dressé de la première vague de transferts. Je voudrais donc insister, monsieur le ministre, sur l'importance d'une politique patrimoniale natio-

nale et du rôle péréquateur de l'État, à travers le Centre des monuments nationaux, entre monuments « rentables » et « non rentables », pour leur entretien et leur restauration.

Je suis tout à fait d'accord avec les termes employés par M. Nachbar, rapporteur pour avis, sur le risque de « dépeçage » de notre patrimoine monumental, avec le transfert possible de bouts d'immeuble ou d'objet.

Enfin, monsieur le ministre, il est impossible de défendre nos patrimoines sans revenir sur la situation précaire de notre archéologie préventive.

Depuis 2003, c'est une vision très libérale qui a inspiré toutes les modifications législatives, et elles sont nombreuses, dans ce domaine. Le credo est toujours le même : construire le plus rapidement possible et établir un financement sur mesure pour les aménageurs. Une simple modification du mode de calcul de la redevance aurait permis de venir à bout des difficultés engendrées par l'application de la loi de 2001, principalement liées à une disproportion entre les coûts d'aménagement et les tarifs de redevance. Au lieu de cela, le Gouvernement a profité de la réforme du 1er août 2003 pour ouvrir le marché des fouilles à la concurrence privée et à la négociation contractuelle, et il tente depuis lors, en vain, de fixer un taux de redevance pour diagnostic satisfaisant l'ensemble des aménageurs, urbains et ruraux, en multipliant les dérogations déraisonnables à l'acquiescement de cette taxe.

Le récent relèvement des taux de redevance d'archéologie préventive voté, dans le cadre de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, aurait dû permettre de réaliser l'objectif de rendement stable et pérenne de la redevance, et suffisant pour financer l'INRAP. Cependant, ces hausses sont trop modestes et devraient permettre de ne dégager que 11 millions d'euros supplémentaires, au lieu des 35 millions d'euros indispensables à l'INRAP pour assumer pleinement ses missions.

Néanmoins, en vertu de ce relèvement des taux de la redevance, la dotation budgétaire de l'INRAP sera supprimée en 2010. Il s'agira donc d'une opération quasi blanche, puisque les redevances réformées ne devraient dégager que quelque 11 millions d'euros supplémentaires, cependant

que l'État supprime 9 millions d'euros de ressources budgétaires à l'Institut. Les 2 millions d'euros de ressources supplémentaires correspondront à une hausse des moyens de 1,3 %.

Déjà fragilisé par une situation financière instable, l'INRAP le sera plus encore par le projet de délocalisation à Reims. Alors que Mme Péresse et vous-même, monsieur le ministre, vous étiez prononcés pour reconsidérer ce projet, le Premier ministre a confirmé cette délocalisation le 19 octobre dernier. Je ne peux croire que, en fonction de visées strictement électoralistes liées à la prochaine échéance régionale, M. le Premier ministre ait accédé à la demande pressante de Mme Catherine Vautrin, au détriment de la capacité opérationnelle de l'INRAP et de sa mission de service public.

Pour toutes ces raisons, et bien d'autres encore que je n'ai pu énoncer faute de temps, nous ne pourrions approuver les crédits de la mission « Culture ».



Intervention...

Médias : compte spécial avances à l'audiovisuel par David ASSOULINE, rapporteur pour avis, sénateur de Paris

(séance du 27 novembre 2009)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est l'ensemble du système d'aides publiques à la presse qui doit être refondé autour d'une stratégie claire, cohérente et mobilisatrice. Le secteur n'attend plus d'être une nouvelle fois maintenu sous perfusion : il réclame une cohérence d'ensemble, une véritable vision pour l'avenir. Or le seul élément de stratégie que j'ai pu relever jusqu'à présent, c'est l'exigence de rentabilité des entreprises de presse, avec tout ce que cette antienne suppose de raccourcis bien ficelés : les traditionnels plans sociaux sont toujours les bienvenus pour combattre l'inefficacité des coûts et le recours à la concentration est présenté comme la solution miracle à la sous-capitalisation du secteur.



Mais la rentabilité n'est pas une stratégie en soi. Une stratégie viable pour la presse, c'est une stratégie qui mise sur une information de qualité, qui nourrit le débat citoyen d'une analyse critique, libre et indépendante. Là est la véritable valeur ajoutée de la presse écrite payante. Or cela ne se limite pas à la simple réduction des sureffectifs, cela suppose avant tout d'investir massivement dans le développement de compétences nouvelles pour permettre à la presse de renouveler son offre éditoriale.

Il ne suffit pas de déclarer que cela coûte trop cher et qu'il faut réduire les coûts, il faut réfléchir précisément à la façon de reconquérir un lectorat par la qualité, par la spécificité de la presse écrite. Une stratégie de ce type lui redonnerait probablement des couleurs.

En matière de diffusion de la presse, la question centrale demeure celle du prolongement en 2010 du moratoire sur l'application des accords État-Presse-La Poste qui prévoyait une revalorisation progressive des tarifs du transport postal de la presse. Certains éditeurs de presse ont exprimé le souhait que le moratoire prononcé en 2009 soit reconduit en 2010 pour six mois ou un an.

Mon analyse est la suivante : le prolongement de ce moratoire est, pour l'heure, essentiellement réclamé par les familles de presse dont les ventes s'appuient en grande partie sur l'abonnement postal, comme c'est le cas de la presse magazine et de la presse spécialisée. Les éditeurs de la presse quotidienne nationale semblent, en revanche, plus hésitants et veulent préserver la crédibilité des accords Schwartz entre l'État, la presse et La Poste.

J'estime toutefois indispensable de prolonger le moratoire pour une période de six mois en 2010, afin de permettre cette transition, étant donné les difficultés rencontrées par la presse en matière de diffusion. La crise du secteur perdure et les conditions qui ont prévalu lors de l'instauration de ce moratoire sont toujours d'actualité. En conséquence, pourriez-vous, monsieur le ministre, revenir sur l'état des discussions concernant la reconduction de ce moratoire ? En matière de pluralisme, l'aide en faveur des quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires, qui est passée de 7 millions d'euros à 9 millions d'euros, me semble encore insuffisante. Il est capital de soutenir activement ces quelques journaux d'opinion, comme L'Humanité, qui suscitent peu l'intérêt des investisseurs privés ou des annonceurs, mais qui sont pourtant indispensables au pluralisme effectif de nos courants d'expression.

Dans le cadre de la stratégie cohérente que j'appelle de mes vœux, il conviendrait de cibler les aides publiques au profit de cette presse citoyenne qui remplit des missions d'intérêt général.

Or, votre prédécesseur, monsieur le ministre, avait annoncé au printemps que ce fonds serait doublé en 2009, pour passer de 7 millions à 14 millions d'euros, afin de répondre à la détresse financière des titres les plus faibles.

Qu'est-il advenu de cette promesse ? Ce fonds a-t-il réellement été doublé en 2009 ? Si tel était le cas, pourquoi ne pas avoir prolongé la montée en puissance de cette aide dans le projet de budget pour 2010, alors que l'effondrement du marché publicitaire se poursuit ? À l'évidence, il y a un manque de cohérence que des annonces non suivies d'effet peinent à dissimuler !

Je le souligne également, on ne saurait faire l'impasse sur la reconnaissance juridique des rédactions, qui constituerait le rempart le plus efficace contre les effets pervers des concentrations sur l'indépendance rédactionnelle des titres. Je pense en particulier à la presse quotidienne régionale, la PQR, et aux phénomènes à l'œuvre aujourd'hui.

En matière de modernisation, l'augmentation du fonds d'aide au développement des services de presse en ligne ne constitue qu'une partie de la réponse. À la suite de l'adoption du statut d'éditeur de presse en ligne dans la loi Hadopi I, il convient d'aller au bout de la logique de neutralité entre les supports et de militer auprès des institutions communautaires en faveur d'un alignement du taux de TVA de la presse numérique non gratuite sur celui de la presse imprimée.

La légitimité d'une telle demande semble plus juste et plus nécessaire que celle de la baisse de la TVA dans la restauration.

J'ai tenu dans mon rapport pour avis à consacrer une partie au devenir de l'Agence France-press, l'AFP, même si ce sujet n'est pas en lien direct avec le budget qui nous est proposé. Ce devenir est en prospective. J'ai auditionné le président de l'Agence et l'intersyndicale. Je tiens à vous faire part de ces analyses.

C'est probablement là où le défaut de stratégie est le plus préoccupant. La rentabilité ne peut présider seule à la remise en cause d'un statut qui a permis à l'AFP d'asseoir durablement sa renommée internationale. Les bonnes performances de l'AFP dans la période récente démontrent que des considérations d'ordre purement financier ne sauraient, à elles seules, justifier une modification de son statut.

La direction avance deux arguments principaux à l'appui de son projet de réforme.

D'abord, l'État accepte d'intervenir mais souhaite en échange des contreparties et notamment la possibilité de peser sur les décisions de gestion de l'entreprise. Or, s'il lui appartient de financer de façon pérenne les missions d'intérêt général de l'AFP, l'État ne saurait raisonnablement réclamer de contrepartie en termes de pouvoir décisionnaire de gestion et d'orientation sans prendre le risque de faire de l'AFP une agence d'État.

Ensuite, selon la direction, l'AFP aurait besoin d'une dotation de 65 millions d'euros, dont 45 millions d'euros en capitaux propres et 20 millions d'euros en autorisations d'endettement, pour mener à bien sa politique de développement. Or l'intersyndicale de l'AFP a souligné la rentabilité très incertaine des projets de développement et d'acquisitions menés jusqu'à présent par la direction et a prévenu contre le risque d'éloigner l'Agence de son cœur de métier, ces acquisitions étant souvent réalisées loin de son cœur de métier.

Dans ces conditions, je vous interrogerai, monsieur le ministre, sur les deux points suivants : comment pourriez-vous garantir le financement pérenne par la puissance publique des missions d'intérêt général qui incombent à l'AFP - le rayonnement international, la francophonie, la couverture géographique et linguistique exhaustive ? Comment comptez-vous répondre aux inquiétudes du personnel sur le risque, paradoxal, d'étatisation ou de privatisation qui pèse sur l'Agence ? La préservation de l'indépendance rédactionnelle doit constituer le principe cardinal de la gouvernance de l'Agence.

En conclusion, étant donné les réserves que j'ai émises précédemment, vous le comprendrez, je serai personnellement défavorable à l'adoption des crédits du programme « Presse » de la mission « Médias ». La commission de la culture a donné, quant à elle, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Médias ».



Intervention...

Médias : compte spécial avancé à l'audiovisuel

par Serge LAGAUCHE, sénateur du Val-de-Marne

(séance du 27 novembre 2009)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon propos portera exclusivement sur le secteur de l'audiovisuel. Premier budget après le récent bouleversement du cadre législatif du média audiovisuel, l'examen de la mission « Médias » pour 2010 constitue, en quelque sorte, un « rendez-vous vérité », en particulier au regard du dispositif de financement.



Lors de son examen, nous avons insisté sur la fragilité de l'audiovisuel public et de la création audiovisuelle, sur le contexte économique défavorable à une telle réforme. Nous avons également dénoncé un système de financement hypocrite et pervers, qui liait la télévision publique à la santé de la publicité sur les chaînes privées, et préconisé, si suppression de la publicité sur la télévision publique il devait y avoir, le financement de celle-ci par une redevance audiovisuelle rénovée. Aujourd'hui, où en sommes-nous ? Les velléités de modification du régime de la taxe, sans même attendre l'arrêt des comptes 2009, montrent la fragilité du modèle économique de cette réforme audiovisuelle.

M. le Président de la République avait assuré que chaque euro de publicité en moins pour le service public serait compensé par un euro public. Il n'en est rien : les crédits du programme 313, destinés à compenser la perte de recettes publicitaires et dégaugés par le biais des nouvelles taxes, sont en diminution. De 473 millions d'euros en 2009, ils sont passés à 457,9 millions d'euros pour 2010, alors même que, sur cette somme, seront prélevés 40 millions d'euros pour financer le GIP France Télé Numérique.

Non seulement l'enveloppe de ce programme a été revue à la baisse, mais son périmètre a parallèlement été élargi.

Certes, la clarification du mode de financement du GIP va dans le sens demandé par le Parlement, mais le rattachement de celui-ci au programme 313 se fait encore au détriment de l'audiovisuel public et de France Télévisions en particulier.

Ajoutons à cela l'amputation de 35 millions d'euros sur le surplus de 105 millions d'euros de recettes publicitaires de France Télévisions par le Gouvernement, alors que le déficit du groupe s'élève à 137 millions d'euros. Non seulement le Gouvernement n'honore pas ses engagements, mais il ponctionne les bons résultats du groupe, au motif qu'ils sont supérieurs aux prévisions de l'État, tout en lui demandant des comptes à l'équilibre, alors même qu'il a été maintenu en sous-financement chronique.

Je souhaiterais attirer votre attention, monsieur le ministre, sur la situation financière d'Arte. Arte France devra faire face, en 2010, à des coûts non prévus lors de l'établissement de son contrat d'objectifs et de moyens 2007-2011.

Pour 2010, le coût total de diffusion devrait être de 28,8 millions d'euros, soit un surcoût de diffusion de 9,15 millions d'euros par rapport au contrat d'objectifs et de moyens. Sur toute la durée du contrat d'objectifs et de moyens, c'est-à-dire de 2007 à 2011, les coûts de diffusion auront progressé de 49 %, GIP compris, et le surcoût de diffusion par rapport au contrat d'objectifs et de moyens devrait atteindre 22 millions d'euros en cumulé, hors diffusion outre-mer, sachant qu'Arte ne gagne pas d'argent sur l'arrêt de l'analogique.

L'an passé, avec l'autorisation de l'État, la chaîne a dû opérer un prélèvement sur le fonds de roulement et consacrer l'augmentation prévue au con-

trat d'objectifs et de moyens, normalement destinée à abonder le budget de programmes en 2009, soit 5,1 millions d'euros, au surcoût de diffusion.

Les 3 millions d'euros supplémentaires que vous avez la gentillesse d'allouer pour 2010 à la chaîne afin qu'elle puisse faire face aux surcoûts sont insuffisants. Or Arte n'a plus de marge de manoeuvre, sauf à prendre une partie des sommes allouées à ses programmes, donc à pénaliser la création audiovisuelle et son développement sur les nouveaux médias.

La situation à Radio France internationale, après l'absorption en 2009 de cette société par l'AEF, est très préoccupante, notamment en termes de ressources humaines. Après la suspension, par la cour d'appel, du premier plan social prévoyant 206 suppressions d'emplois sur 1000, le 28 septembre 2009, un deuxième plan social a été présenté le 23 octobre dernier, plan qui prévoit toujours 206 suppressions d'emplois.

Pas plus que le premier, ce deuxième plan ne semble pas répondre aux demandes relatives aux mesures de reclassement formulées par la cour d'appel, laquelle avait préconisé « une recherche effective et sérieuse des offres de reclassement existantes au sein de toutes les sociétés de l'audiovisuel public ». D'ailleurs, seule la CFDT négocie avec la direction, les autres syndicats estimant ce plan « plus illégal que l'ancien ».

Il faut aussi souligner que le lien fait par la direction de la holding entre la situation financière de RFI et la nécessité du plan de sauvegarde de l'emploi est loin d'être démontré par la réalité des chiffres : aucune corrélation ne peut être trouvée entre la masse salariale et le déficit de RFI issu, là encore, d'un sous-financement chronique.

Dans le même temps, France 24, dont la Cour des comptes a déjà pointé le coût exorbitant, procédait à de nombreuses embauches en ne prévoyant aucune possibilité de reclassement pour des salariés volontaires de RFI, tout comme la holding AEF elle-même, et ce y compris pour des postes non prévus dans l'effectif initial. La direction d'AEF semble peu préoccupée par la rigueur de gestion et la maîtrise des coûts de la holding, dont les charges sont en dérapage significatif. Dans ces conditions, nous ne pouvons que nous étonner de la hausse de 6 % de ses crédits pour 2010, allouée, cette fois encore, en dehors de tout objectif ou

indicateur de performance précis, en dehors de tout plan stratégique - plan pourtant exigé par la convention de subvention de mai 2008 -, en dehors, enfin, du contrat d'objectifs et de moyens, dont le point de démarrage devait pourtant être l'année 2009.

L'ensemble des ressources publiques d'AEF n'auront donc été assorties d'aucune contractualisation concernant leur usage et leur affectation.

De la sorte, le rapport de la Cour des comptes - datant pourtant de 2008 - qui soulignait « une absence de vision d'ensemble, des choix stratégiques différés, un coût global croissant et l'absence de mesure satisfaisante de la performance » de la part de la société AEF est toujours d'actualité.

Bien sûr, il revient également à la tutelle de reconnaître sa part dans cette gouvernance défailante.

Je pense inutile, mes chers collègues, de vous préciser l'orientation pour laquelle optera mon groupe : la teneur critique de mes propos la laisse aisément présager.



Intervention...

Médias : compte spécial avances à l'audiovisuel par Claudine LEPAGE, sénatrice représentant les Français établis hors de France

(séance du 27 novembre 2009)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je vais vous parler à mon tour de la politique audiovisuelle extérieure de la France. Celle-ci doit être plus cohérente, avec une stratégie plus lisible et une efficacité accrue. La création de la holding Audiovisuel extérieur de la France, en avril 2008, s'inscrit dans une telle perspective. Cette structure, qui détient 100 % du capital de Radio France Internationale et de France 24, chaîne d'information, ainsi que 49 % de celui de TV5 Monde, chaîne généraliste partenaire de la holding, doit permettre une meilleure coordination de ces différentes entités pour favoriser un véritable rayonnement de notre langue, de notre culture, de notre pays et de notre vision du monde. Comment ne pas approuver un tel programme ? Mais qu'en est-il, en définitive ?



Certes, le projet de loi de finances prévoit une augmentation des crédits de la mission et même 4,1 % de hausse réelle pour l'AEF. Il n'en demeure pas moins que la réforme n'a pas, pour le moment, tenu ses promesses et suscite encore de nombreuses interrogations.

Revenons rapidement sur le passé récent et sur les couacs intervenus au moment de la constitution de la holding. TV5 Monde a été créée, certes sur l'initiative de la France, mais aux côtés des Suisses, des Belges, des Québécois et des Canadiens. L'annonce de la réforme a suscité de multiples interrogations de leur part et la crainte d'une absorption pure et simple par la holding. Après de longs mois de zizanie, un compromis a été trouvé et l'autonomie de TV5 Monde finalement préservée. Mais nous ne sommes pas passés loin de la rupture.

Venons-en à la situation à RFI. Troisième radio internationale après BBC World Service et Voice of America, émettant en français et dans près de vingt langues, RFI a connu le plus long conflit de l'histoire de l'audiovisuel public. Depuis des mois, ses salariés se battent contre un plan social prévoyant 206 suppressions d'emploi sur 1 100 au total, et la fermeture de ses bureaux allemand, albanais, polonais, serbo-croate, turc et laotien.

Malgré l'ampleur de la contestation, la direction n'a jamais semblé prête à négocier. Elle a même pris la décision, à un certain moment, de remplacer les techniciens grévistes par des non-grévistes sur l'antenne en français, ce qui a bien entendu attisé la colère du personnel, qui a vu dans cette attitude une remise en cause du droit de grève.

Outre cet insupportable « autisme » de la direction, comment accepter que RFI licencie, alors que, dans le même temps, France 24 embauche ?

Comment expliquer que, d'un côté, l'on considère que la masse salariale de RFI est trop élevée, et que, de l'autre, une augmentation spécifique d'un million et demi d'euros, pour payer le salaire de ses dirigeants, soit inscrite au budget de l'AEF ?

Fin septembre, la cour d'appel de Paris a suspendu le plan social. Un plan de départ volontaire a été mis en œuvre. Il est encore trop tôt pour en dresser le bilan. Mais il importe d'éviter que le conflit ne s'enlise encore, au détriment de tous : salariés de RFI, direction, mais aussi les millions d'auditeurs, Français établis à l'étranger, bien sûr, mais aussi francophones et francophiles à travers le monde.

Monsieur le ministre, dans l'hypothèse où des départs contraints seraient nécessaires, un médiateur doit être désigné pour procéder, dans les meilleures conditions, à l'étude effective et complète de toutes les possibilités de reclassement.

Le comité d'entreprise a, quant à lui, décidé de saisir le Conseil d'État en référé, afin que soit ordonné aux ministères de tutelle de faire toute la lumière sur le contenu du contrat d'objectifs et de moyens de l'Audiovisuel extérieur de la France. Ce contrat doit exposer la totalité des ressources dont dispose RFI pour les années 2009 à 2013. Le comité d'entreprise estime qu'aucun licenciement économique ne peut être justifié tant que les moyens de l'AEF n'ont pas été dévoilés.

En effet, le contrat d'objectifs et de moyens que l'AEF doit signer avec l'État et qui, selon Mme Albanel, était sur le point d'aboutir il y a six mois déjà, se fait toujours attendre. Mais d'après le président Alain de Pouzilhac, sa signature n'interviendra qu'une fois le plan de mise à l'équilibre de RFI réalisé. Pourtant, n'est-ce pas justement ce contrat d'objectifs et de moyens qui doit définir les perspectives de retour à l'équilibre financier ?

Bref, un dialogue de sourds persiste toujours entre syndicats et direction de RFI. Nous sommes encore très loin, malheureusement, du climat de confiance indispensable à une sortie de crise.

Devant ces incertitudes, il nous paraît difficile de voter les crédits de la mission « Médias ». Nous voterons donc contre.



Intervention...

Médias : compte spécial avances à l'audiovisuel

par David ASSOULINE, sénateur de Paris

(séance du 27 novembre 2009)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je serai bref, car l'essentiel a été dit par mes collègues. Je souhaite surtout vous sensibiliser sur la conviction, largement partagée ici, que l'audiovisuel public a un rôle fondamental à jouer dans le paysage audiovisuel français. On ne doit donc pas baisser la garde. J'entends de nombreux satisfaits : la réforme aurait réussi, la suppression de la publicité après vingt heures serait un succès et les recettes publicitaires de cette année, supérieures aux attentes, seraient un signe encourageant.



L'ambition de France Télévisions, au-delà de la suppression de la publicité, est d'engager une réforme fondamentale, celle du média global, qui suppose d'être à la pointe de la révolution numérique. Cette grande réforme, qui doit placer le secteur de l'audiovisuel public dans une position dynamique face à la concurrence, nécessite beaucoup de moyens, alors même que France Télévisions est en déficit.

Il faudra investir massivement avant de recueillir les bénéfices de la rationalisation, car, dans un premier temps, affronter la concurrence internationale et celle du secteur privé coûtera cher. Il ne faut pas en attendre de résultats immédiats, malgré le guichet unique et le média global.

Au sein de la commission Copé, nous partageons cette analyse ; nous avons ainsi estimé que 200 millions d'euros d'investissement, au moins, étaient nécessaires pour pouvoir profiter, dans un second temps, des retombées de cette réforme. Mais on navigue à courte vue.

L'État s'est même permis de ponctionner 35 millions d'euros sur la centaine de millions d'euros provenant des recettes publicitaires supplémentaires obtenues par France Télévisions.

C'est de la mauvaise politique, dans la mesure où cette entreprise est en déficit. Ce qu'il fallait faire, c'était laisser France Télévisions combler son déficit, car les investissements de demain, pour le moment appréciés « à la louche », nécessiteront sans doute encore davantage de moyens. C'est la condition à remplir pour bénéficier, demain, des retombées de la rationalisation.

Des recettes imprévues seront peut-être encore constatées l'année prochaine. Il ne faudra pas, alors, que l'État s'aventure à les ponctionner à nouveau, car ces sommes, modestes au regard de l'énormité de son budget et de ses dépenses, concernent l'ensemble des programmes de France Télévisions, lesquels risquent d'être compromis. On sait en effet que les coupes budgétaires nuisent avant tout à la création. Il ne faudra pas aller dire après, à La Rochelle, que la création est importante ! Actuellement, on ferme le robinet, alors qu'il faudrait, au contraire, laisser plus de latitude !

Mes collègues ont insisté sur les inquiétudes relatives à l'audiovisuel extérieur de la France. Je tenais à rappeler, pour ma part, l'ambition de la réforme de l'audiovisuel public, une réforme qu'il convenait d'accompagner, de rationaliser et d'unifier, même si l'on ne constate pas encore l'ensemble de ses retombées. Le conflit à RFI doit rapidement prendre fin, pour l'image de ce média, mais aussi pour celle de l'audiovisuel extérieur de la France.

J'en viens à la question de la redevance. Les sénateurs socialistes souhaitaient que l'État compense la perte de recettes liée à la suppression progressive de la publicité non pas par un abondement au

budget, mais par une hausse progressive de la redevance ; notre position était claire au sein de cette assemblée. La redevance est en effet une recette pérenne, dont le produit permet de financer directement l'audiovisuel public, indépendamment des aléas du budget de l'État.

Nous ne pouvons qu'être inquiets au vu du déficit du budget général. Je crains en effet que l'on ne nous dise un jour, malgré les engagements pris, qu'il faut réduire le financement de l'audiovisuel public ; c'est ce que nous dira, par exemple, le président de la commission des finances. Or la redevance permettait justement de pérenniser ce financement.

Depuis 2005, le manque à gagner du produit de la redevance s'est accru parce que l'on n'a pas voulu arrondir à l'euro supérieur, mais aussi du fait de l'exonération de la résidence secondaire, et cela a occasionné, à chaque fois, des difficultés supplémentaires pour l'audiovisuel public.

La redevance va augmenter de deux euros. Je suggère que l'on réfléchisse, au moment où les compteurs seront remis à zéro, au passage à la télévision publique sans publicité, et pas seulement après vingt heures. Le financement permettant de pérenniser ce projet ne devra pas être tributaire des aléas du budget de l'État. C'est un point important, notamment pour l'indépendance de France Télévisions : la redevance assure cette indépendance. Lorsque ce sont l'État et le politique qui décident de l'augmentation ou de la diminution du financement de l'audiovisuel public, cette indépendance est affaiblie.



Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat
avec la participation des collaborateurs du groupe

Publication - réalisation - conception : Aïcha KRAÏ

Contact : 01 42 34 38 51 Fax : 01 42 34 24 26
a.krai@senat.fr