

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Bulletin des Commissions

2004 – N° 20

Du mardi 6 au jeudi 8 juillet

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Informations relatives à la Commission 8015

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Informations relatives à la Commission 8017

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Coopération internationale lutte contre le terrorisme
Rapport d'information..... 8019
- Convention transfèrement des condamnés France-
Fédération de Russie
Examen du rapport..... 8024
- Convention fiscale France-Djibouti
Examen de rapport..... 8027

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Audition des représentants des associations
de retraités militaires 8029
- Audition de M. Philippe Camus,
président exécutif d'EADS..... 8037
- Modernisation sécurité civile
Examen de l'avis 8044
- Information relative à la Commission 8047

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Audition de M. Christian Noyer,
Gouverneur de la Banque de France..... 8049
- Journée d'appel de préparation à la défense
Conclusions de la MEC..... 8056

- Clarification des relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics
Conclusions de la MEC..... 8061
- Proposition de résolution avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2005
Examen du rapport..... 8069
- Mission d'évaluation et de contrôle
Clarification des relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics..... 8075
- Informations relatives à la Commission 8077

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET AMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA REPUBLIQUE

- Modernisation sécurité civile
Examen du rapport..... 8077
- Audition de M. Dominique Perben,
garde des Sceaux, ministre de la justice,
et de M. Dominique de Villepin,
ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure
et des libertés locales,
sur le traitement de la récidive des infractions pénales..... 8102
- Récidive des infractions pénales
Rapport d'information..... 8115
- Information relative à la Commission 8119

MISSION D'INFORMATION SUR LA SÉCURITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN DE VOYAGEURS

- Examen et vote du rapport..... 8121

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES

- Définition et implications du concept de voiture propre
Étude de faisabilité..... 8123
- Freins au développement de la recherche en France
Point sur les travaux de l'Office..... 8126

**DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE DU TERRITOIRE**

- Audition..... 8127

**DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES
ET LES FEMMES**

- Auditions 8129

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Informations relatives à la Commission

MM. Pierre Cohen et Jean-Yves Le Déaut ont donné leurs démissions de membres de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe socialiste a désigné *Mme Paulette Guinhard-Kunstler* et *M. Jean Le Garrec* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 06/07/2004).

**AFFAIRES ÉCONOMIQUES,
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE**

Informations relatives à la Commission

Mme Paulette Guinchard-Kunstler et M. Jean Le Garrec ont donné leurs démissions de membres de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe socialiste a désigné MM. Pierre Cohen et Jean-Yves Le Déaut pour siéger à la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (J. O. du 06/07/2004).

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mardi 6 juillet 2004***Présidence de M. Hervé de Charette, vice-président*

Le Président Hervé de Charette a indiqué que la mission d'information sur **la coopération internationale pour lutter contre le terrorisme** était composée de M. Michel Delebarre, président et de MM. Jean-Louis Bianco, Loïc Bouvard, Jacques Myard, Marc Reymann et François Rochebloine. Le rapporteur en était M. Frédéric de Saint-Sernin jusqu'à sa nomination au Gouvernement. Il a donc donné la parole à M. Michel Delebarre pour qu'il présente les conclusions de la mission d'information.

M. Michel Delebarre a tout d'abord rappelé que l'objectif de la mission d'information était d'évaluer les réalisations concrètes de la coopération internationale anti-terroriste, dont la nécessité est unanimement reconnue, mais qui donne l'impression d'une grande dispersion. Il a précisé que la mission d'information avait choisi de répondre à un certain nombre de questions que l'on est conduit à se poser lorsque l'on étudie la coopération internationale anti-terroriste.

La première de ces questions porte sur le fait de savoir si la lutte contre le terrorisme doit être considérée comme une guerre. La mission d'information a considéré que le concept de « guerre contre le terrorisme » n'était pas adapté et qu'il pouvait même être contre-productif, tout en refusant d'exclure *a priori* l'utilisation de moyens militaires dans la lutte contre le terrorisme. M. Michel Delebarre a relevé que l'outil militaire était utile pour surveiller des routes maritimes internationales et pour détruire des bases utilisées par les réseaux terroristes dans des zones de non droit. Pour autant, les réseaux terroristes prennent de moins en moins la forme d'organisations structurées et centralisées, ce qui rend nécessaire le développement de moyens non militaires anti-terroristes que sont les services de renseignement, de police et de justice.

Une deuxième question abordée par la mission d'information avait trait au rôle des Nations Unies dans la lutte contre le terrorisme. Tout d'abord il importe de ne pas sous-estimer la portée de la fonction « déclaratoire » des

Nations Unies utile pour faire naître une prise de conscience universelle de la réalité de la menace terroriste.

Un autre domaine d'intervention privilégiée pour les Nations Unies devrait être l'assistance technique et juridique aux États « faibles », dans la mesure où les difficultés de la coopération s'expliquent généralement par la faiblesse institutionnelle de certains États. A cet égard il semble nécessaire de développer considérablement les moyens de l'ONUSC, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

Enfin, il faut rappeler que l'ONU, c'est également le Conseil de sécurité, c'est-à-dire une institution qui dispose à la fois d'une légitimité et d'un véritable pouvoir de contrainte supra nationale qui peut être nécessaire dans la lutte contre le terrorisme.

M. Michel Delebarre s'est ensuite interrogé sur l'efficacité des actions menées contre les réseaux terroristes depuis le 11 septembre 2001. Il a estimé que la « première ligne de défense contre le terrorisme » fonctionnait relativement bien si l'on en juge par l'existence de tentatives d'attentats déjoués en très grand nombre. Il est par ailleurs probable que l'absence d'attentats de grande ampleur entre le 11 septembre 2001 et le 11 mars 2004 en Europe est un signe de l'efficacité des services de renseignement, de police et de justice, les terroristes ayant préféré s'attaquer à des objectifs « périphériques » (Casablanca, Istanbul Bali, Djerba...) car leurs objectifs étaient plus difficiles à atteindre en Europe.

Il a par ailleurs indiqué que l'impact positif de la coopération opérationnelle au quotidien devait être salué, que se soit au niveau transatlantique, malgré les différends sur l'Irak, ou avec de nouveaux acteurs dans ce domaine, apparus depuis le 11 septembre dans certains pays du Sud, jusque là rétifs à la coopération internationale antiterroriste.

Cette coopération peut prendre la forme d'échanges d'informations, sur le modèle de ce que l'Union européenne et les États-unis ont réalisé par la signature d'un accord sur le transfert des données personnelles des passagers des vols transatlantiques. Cette démarche a été critiquée du fait de son caractère intrusif dans la vie privée des citoyens, elle doit ainsi être encadrée, mais elle est globalement nécessaire.

M. Michel Delebarre a ensuite présenté l'opinion de la mission d'information dans le débat entre coopération bilatérale et coopération multilatérale dans la lutte contre le terrorisme. Il a rappelé que les règles fondamentales du renseignement, comme celles de la protection de la source ou du « tiers exclu » rendaient concrètement très difficile la mutualisation du renseignement dans un cadre multilatéral au niveau européen. L'essentiel est de s'assurer que les services nationaux coopèrent au quotidien, que les juges

échangent des informations. Il faut donc veiller à ce que policiers et justiciers nationaux ne se heurtent pas aux frontières intérieures de l'Union. Si cela ne passe pas par la communautarisation de domaines comme la police, la justice ou le renseignement, cela légitime l'existence d'aiguillons, comme Europol et Eurojust, où les représentants des services nationaux apprennent à se parler et à se connaître.

La mission d'information ayant conclu au caractère irremplaçable du cadre bilatéral en matière de coopération opérationnelle, il était nécessaire de s'interroger sur les moyens permettant d'améliorer cette forme de coopération. Il semble que la voie à privilégier ne réside pas tant dans le développement de structures internationales de coordination, mais bien davantage dans l'évolution ou la réforme des appareils anti-terroristes des pays qui souhaitent coopérer ensemble. Cette évolution a un aspect quantitatif - pour coopérer, notamment dans le domaine du renseignement, il faut des moyens - et un aspect qualitatif. Sur ce dernier point, la mission d'information a relevé que les difficultés de la coopération étaient souvent moins liées à une absence de volonté qu'aux différences entre les systèmes nationaux de lutte anti-terroriste (divergences dans les législations, absence de centralisation des poursuites en matière de terrorisme...).

En ce qui concerne la coopération antiterroriste dans le cadre européen, la mission d'information a estimé que le rôle de l'Union européenne ne devait pas se substituer à l'action prioritaire des États membres, comme le coordinateur de l'Union européenne pour la lutte anti-terroriste, M. Gijs de Vries l'a lui-même indiqué devant la Commission. La politique européenne en matière de lutte anti-terroriste ne doit pas concurrencer les politiques nationales, voire se substituer à celles-ci, mais leur apporter un appui quand des synergies sont possibles. Par ailleurs, le principal rôle que l'Union européenne doit jouer en matière de lutte contre le terrorisme est de tout mettre en œuvre pour faire disparaître les freins qui empêchent la coopération directe entre États membres, tout particulièrement dans le domaine judiciaire. Enfin, la protection civile est également un domaine où la légitimité de l'intervention de l'Union européenne semble réelle et où elle peut apporter une plus-value.

Sur la menace du terrorisme non conventionnel, M. Michel Delebarre s'est dit inquiet car la volonté d'utiliser des armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques est inhérente au terrorisme international islamiste, qui recherche la visibilité symbolique de ces actions autant que le nombre de victimes le plus important possible. D'ailleurs, il existe des précédents dans l'utilisation de moyens NRBC lors d'attentats ou de tentatives d'attentats. Or, seule une action concertée de la Communauté internationale, par l'intermédiaire du Conseil de sécurité, peut permettre de

contrer la menace, afin de limiter au maximum les risques d'acquisition par les terroristes d'armes de destruction massive.

Une autre priorité absolue dans ce domaine réside dans l'intensification des efforts d'amélioration des dispositifs de protection des populations civiles en cas d'attaques terroristes de grande ampleur, sujet sur lequel les États-Unis ont pris une longueur d'avance sur l'Europe, ce qui justifierait une action déterminée dans le cadre de l'Union européenne.

M. Michel Delebarre a enfin abordé la question du financement du terrorisme, qui a été mis au premier plan de la lutte internationale mais dont il est pourtant possible de discuter l'efficacité. Il est en effet très difficile de traquer les flux financiers destinés à des organisations terroristes qui ne sont illégaux, contrairement à l'argent de la drogue ou du crime, qu'en raison de leur utilisation et non de la transaction elle-même. En outre, les spécificités de la finance islamique (utilisation de la technique de l'*hawala*, détournement de l'obligation islamique de l'aumône...) rendent très complexes les circuits financiers éventuellement destinés à des réseaux terroristes. Enfin, il faut savoir que l'organisation d'un attentat ne nécessite que de peu de fonds, ce qui permet aux cellules terroristes de s'autofinancer, par le biais de la petite délinquance par exemple, sans avoir recours aux circuits financiers internationaux.

L'utilisation de l'outil financier peut cependant être utile pour lutter contre l'acquisition par des groupes terroristes d'armes de destruction massive – dans ce cas, la barrière financière reste un obstacle incontestable – ou encore comme preuve judiciaire. Mais au total on peut s'interroger sur le choix qui a été fait de transposer les outils utilisés pour la lutte contre le blanchiment au financement du terrorisme.

M. Michel Delebarre a conclu en rappelant la nécessité de privilégier une approche pragmatique et évolutive en matière de lutte contre le terrorisme, ce qui a par exemple conduit la mission d'information à accorder une priorité aux coopérations bilatérales, souvent plus opérationnelles. Pour autant, la mission d'information s'est refusée à établir des conclusions définitives, estimant qu'il était surtout nécessaire de savoir s'adapter aux circonstances.

Tout en adhérant aux conclusions du rapport, **M. Jacques Myard**, a regretté que l'on n'ait pas abordé la diversité du terrorisme. Si les attentats du 11 septembre 2001 et du 11 mars 2004 étaient dirigés contre le modèle occidental, il n'en va pas de même des actes terroristes de libération nationale qui peuvent être tout aussi aveugles mais qui ne relèvent pas de la même démarche.

Il a par ailleurs estimé que le mandat d'arrêt européen était certes une avancée, mais que son application au terrorisme pouvait poser des

problèmes politiques, qu'une clause dérogatoire aurait permis d'éviter. Selon lui, la coopération européenne en matière de sécurité civile ne peut fonctionner que dans un cadre interétatique, ce qui a toujours existé. A cet égard, il a rappelé qu'en France la sécurité civile était principalement une compétence du département. Par ailleurs, il a jugé que le niveau multilatéral était inadapté à la coopération en matière de terrorisme en raison de son manque d'efficacité.

M. Paul Quilès s'est félicité des conclusions du Rapporteur mais aurait souhaité que les causes du terrorisme soient analysées comme ce fut le cas dans le rapport qu'il avait fait pour la Commission de la Défense au lendemain des attentats du 11 septembre. Selon lui, on évoque ici et là la guerre contre le terrorisme mais en réalité la guerre implique une revendication territoriale ou la volonté de prendre le pouvoir, ce qui n'est pas le but d'Al Qaeda. Aussi, a-t-il estimé qu'il fallait rechercher les causes profondes du terrorisme dans une interprétation excessive et réductrice de l'Islam.

Il a considéré que les frustrations, les images et les fautes politiques alimentaient le terrorisme : frustrations au Moyen-Orient, utilisation par Al Qaeda d'images pour effrayer, notamment en Irak, et erreurs politiques successives de l'administration américaine.

S'associant à ces remarques, **M. Axel Poniatowski** s'est étonné que l'on élude les causes du terrorisme global comme si le sujet était tabou depuis le 11 septembre. Selon lui, ce terrorisme ne vient pas de nulle part, même s'il est parfois délicat d'en discerner les causes.

Il a fait valoir que le renseignement technologique avait montré ses limites et s'est demandé si le renseignement humain n'avait pas été sous-évalué.

M. Hervé de Charette a estimé que la distinction proposée par M. Jacques Myard entre les différentes formes de terrorisme existantes posait une question extrêmement difficile et qu'il convenait de faire preuve de la plus grande prudence à l'égard des sollicitations de certains acteurs, notamment au Moyen-Orient, visant à faire légitimer tout ou partie des actions terroristes commises. En revanche, il a jugé que la distinction entre ce que François Heisbourg avait appelé l'hyperterrorisme et les autres formes de terrorisme était tout à fait pertinente ; il a d'ailleurs estimé que cette forme particulière de terrorisme, qui posait des questions graves, était largement sous-estimée en Europe et que ce combat n'y avait pas toute l'ampleur qu'il méritait. Il a ensuite regretté le scepticisme du rapport concernant la construction d'un espace européen de sécurité, à travers la mise en commun des moyens nationaux de lutte contre le terrorisme. Évoquant les très fortes réticences des services de renseignement à coopérer, il a néanmoins fait valoir que des efforts

restaient à faire et des exercices à mener avant d'affirmer que la coopération dans ce domaine ne fonctionnait pas.

M. Michel Delebarre a apporté les éléments de réponse suivants aux diverses remarques et questions :

– faut-il départager les bonnes et les mauvaises pratiques en matière terroriste ? Une telle démarche serait extrêmement complexe, outre le fait qu'elle n'entre pas dans le sujet examiné par la mission ;

– dès lors que sont évoquées des destructions massives, une coopération européenne en matière de protection civile a toute sa pertinence, à l'instar de celle qu'a proposée Michel Barnier, alors Commissaire européen, en matière de lutte contre les catastrophes naturelles ;

– les causes du terrorisme telles qu'elles sont analysées dans le rapport présenté par M. Paul Quilès sous la précédente législature n'ont pas changé. Les analyses qu'il propose restent pertinentes, la mission a délibérément fait le choix de se situer dans sa continuité. Plus encore, les événements intervenus depuis deux ans, notamment la charge symbolique attachée à un attentat comme celui de Madrid, confortent ces analyses ;

– les États-unis, sans baisser la garde en matière de renseignement technologique, comme le montre leur démarche en matière de recueil de données sur les passagers du trafic aérien, ont considérablement renforcé le volet humain de leur renseignement depuis le 11 septembre 2001 ;

– toutes les auditions menées par la mission ont conclu à la supériorité de la coopération bilatérale en termes d'efficacité du renseignement, l'ambition d'une approche européenne multilatérale en la matière suscitant encore un profond scepticisme. L'audition de M. Gijs De Vries a d'ailleurs bien montré que le coordonnateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme lui-même privilégiait l'action directe des États par rapport au cadre multilatéral.

En application de l'article 145 du Règlement, la Commission a autorisé la publication du rapport d'information.

*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Bernard Mazouaud, suppléant M. René André, empêché, **le projet de loi n° 1429 autorisant la ratification de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées à une peine privative de liberté entre la République française et la Fédération de Russie.**

M. Bernard Mazouaud, Rapporteur suppléant, a tout d'abord rappelé que les moyens de doter la France et la Russie des instruments

conventionnels nécessaires à l'approfondissement de leur coopération judiciaire avaient été examinés pour la première fois au cours de la visite que M. Youri Tchaïka, ministre de la justice de la Fédération de Russie, avait effectuée à Paris, du 12 au 14 novembre 1999. L'adhésion de la Fédération de Russie aux conventions *ad hoc* du Conseil de l'Europe avait ensuite permis de combler le vide juridique existant en ce qui concerne l'entraide judiciaire en matière pénale et l'extradition. Par ailleurs, la négociation d'une convention bilatérale sur le transfèrement des personnes condamnées avait été entreprise en 1999, mais elle se trouvait interrompue depuis novembre 2000. La perspective de la visite d'État du Président Poutine en France avait incité les deux parties à reprendre les négociations afin que la France et la Russie disposent d'un instrument juridique pour organiser le transfèrement des détenus russes et français présents dans les prisons françaises et russes. Le rapporteur a fait valoir que ce vide juridique serait bientôt comblé par la ratification de la convention signée à Paris, le 11 février 2003, mettant en place une procédure simple pour faciliter le transfèrement des détenus ressortissants de l'un des États parties vers leur État d'origine pour y purger leur peine, afin de favoriser leur réinsertion sociale et de limiter le sentiment d'isolement.

Il a indiqué que cette convention, classique dans son contenu, puisqu'elle reprenait largement la convention établie en la matière par le Conseil de l'Europe en 1983, offrait l'occasion de faire le point sur les réformes en cours de l'appareil judiciaire russe, et plus particulièrement sur la situation d'un système pénitentiaire en mutation.

Rappelant que le Président Vladimir Poutine avait présenté l'importante modification du code pénal de 1996, intervenue au mois de décembre 2003, comme un moyen d'« *humaniser le code pénal* », il a fait valoir que d'ores et déjà, cette « *humanisation* » du système répressif russe produisait ses effets en matière pénitentiaire, même si, au regard de l'immensité du chantier de l'amélioration de la situation dans les prisons russes, les progrès, certes réels, restaient néanmoins limités. Il a appuyé son propos par des chiffres permettant de prendre la mesure de l'entreprise, rappelant qu'avec 815 000 personnes détenues, à ce jour, dans les établissements pénitentiaires russes, la Russie affichait un ratio de 685 prisonniers pour 100 000 habitants, très supérieur à la moyenne européenne, qui était de 80 détenus pour 100 000 habitants. Il a précisé que, sur ces 815 000 personnes, 4 000 se trouvaient dans les prisons russes, c'est-à-dire soumises à un régime d'enfermement strict, la majeure partie des détenus, soit 600 000, étant incarcérée dans ce qu'on appelle des établissements de rééducation, où ils disposaient de la liberté d'aller et venir et de travailler au sein de l'établissement. Le reste est incarcéré dans des « colonies », qui sont des foyers ouverts.

Il a expliqué que le système pénitentiaire russe souffrait de trois maux : en premier lieu, la vétusté des bâtiments, les prisons au régime si rigoureux étant, par exemple, situées dans des bâtiments construits avant la révolution ; en deuxième lieu, la surpopulation, avec une chambre pour dix détenus dans les prisons ; en troisième et dernier lieu, un état sanitaire préoccupant, avec un nombre important de détenus souffrant du SIDA et de la tuberculose et touchés par la toxicomanie et l'alcoolisme.

Il a cependant fait valoir que la situation des prisons russes s'améliorait depuis peu, comme l'avaient récemment reconnu et le comité européen pour la prévention de la torture et l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. En premier lieu, le nombre de détenus a diminué de 300 000 depuis 2001, grâce à la réforme conjointe du code pénal et du code de procédure pénale, qui favorisent les peines alternatives à l'emprisonnement. 68 % des personnes jugées en Russie sont aujourd'hui condamnées à des peines non privatives de liberté. Amendes, peines d'intérêt général, bientôt surveillance électronique à domicile : la Russie, y compris par une coopération soutenue avec la France, est engagée dans une profonde refonte de son système judiciaire. En second lieu, l'administration pénitentiaire, qui relevait traditionnellement du ministère de l'intérieur est, depuis 1998, gérée par le ministère de la justice.

Il a relevé que, dans ce contexte de lente mais réelle amélioration de la situation pénitentiaire en Russie, la ratification du présent projet de loi permettrait l'entrée en vigueur d'une convention qui concernait potentiellement quelque 433 personnes, très majoritairement russes puisque seuls trois ressortissants français étaient aujourd'hui détenus en Russie, dont deux en détention provisoire. C'est effectivement une caractéristique russe que d'avoir, sur 815 000 détenus, 136 000 personnes en détention provisoire. Il a ajouté que le point cardinal de la convention résidait dans le principe de libre consentement du détenu : seules les personnes ayant formulé le souhait d'être transférées – ou leur représentant – peuvent l'être, dès lors que les États de condamnation et d'exécution de la peine en sont d'accord. Au-delà de ce principe de base, un certain nombre de conditions tenant aussi bien à la personne du condamné, qu'à la décision judiciaire ou aux faits à l'origine de la condamnation doivent être remplies.

Soulignant, en conclusion, l'utilité de cette convention, tant pour des raisons humanitaires et sociales, tenant notamment à la réinsertion des personnes condamnées et à leur rapprochement avec leur environnement familial et culturel que pour des considérations de bon fonctionnement du système pénitentiaire français, tenant aux difficultés linguistiques et culturelles ainsi qu'à l'isolement des détenus étrangers, il a invité la Commission à adopter le présent projet de loi.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1429).*

*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Philippe Cochet, **le projet de loi n° 1636 autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti relative à la situation financière et fiscale des forces françaises présentes sur le territoire de la République de Djibouti.**

M. Philippe Cochet, Rapporteur, a insisté sur la particularité de cette convention, seule de cette catégorie qu'ait signée la France. Il a évoqué la situation politique économique et sociale de Djibouti marquée par la dépendance de l'économie djiboutienne à l'égard de l'activité portuaire, la présence de forces armées et l'importance de l'aide au développement. Cette économie est fragilisée par la corruption et la faiblesse de l'investissement en dépit d'une croissance de 3,5 % et d'une faible inflation de 2 %.

Il a considéré que la présence de forces étrangères françaises, américaines mais aussi allemandes et espagnoles sur le sol djiboutien permettait au pays de bénéficier d'une importante rente de situation peu favorable à une discipline budgétaire. Djibouti demeure un pays pauvre classé au 153^{ème} rang sur 175 de l'indice de développement humain établi par le PNUD et dans lequel les inégalités sont importantes. Le PIB par habitant devrait toutefois augmenter en 2004 pour la première fois depuis longtemps.

Il a estimé que les attentats du 11 septembre 2001 avaient rehaussé l'intérêt stratégique de Djibouti qui accueille des forces de la coalition antiterroriste (États-unis, Allemagne, Espagne). En 2002, les États-unis ont installé à Djibouti leur commandement opérationnel antiterroriste pour la Corne de l'Afrique et le Yémen, base militaire faite pour durer. En contrepartie de cette présence internationale, Djibouti a obtenu en 2003 une aide financière importante (25 M \$ des États-unis, 2 M€ de l'Allemagne). La présence militaire à Djibouti est en voie de pérennisation et s'inscrit dans le cadre affiché de la lutte contre le terrorisme international.

Évoquant les relations bilatérales, il a indiqué que la France est le premier bailleur de fonds de Djibouti. La présence des forces françaises de Djibouti (FFDj) est le pilier autour duquel s'organise cette relation. La convention vise à pérenniser la présence de ces forces à Djibouti et à formaliser juridiquement, à ce titre, le versement au gouvernement djiboutien d'une contribution forfaitaire de 30 M€ par an.

Les articles 1 et 12 comportent l'engagement du gouvernement français de verser au gouvernement djiboutien cette contribution annuelle en

contrepartie de la présence des FFDj pour une durée de 9 ans renouvelable. Les articles 2 à 7 détaillent les contributions directes ou indirectes des FFDj au budget djiboutien.

L'article 8 de la convention concrétise cet engagement politique. En 2003, l'augmentation de contribution, d'un montant de 11 M€, a été versée par le ministère de la Défense. A cette aide exceptionnelle sont venues s'ajouter les diverses taxes et aides versées normalement au gouvernement djiboutien.

L'article 9 vise à obtenir de la partie djiboutienne qu'elle renonce à contester le montant des versements effectués avant la forfaitisation des taxes et à mettre fin aux diverses réclamations pendantes relatives à des anciens versements et portant notamment sur l'assiette de ces impôts.

Le Rapporteur a expliqué que la convention devait prendre effet au 1^{er} janvier 2004, et qu'il convenait de la ratifier rapidement pour concrétiser juridiquement un engagement politique important, dans un contexte de concurrence étroite avec les États-unis. Par cette convention, la France confirme son implantation militaire à Djibouti sur le long terme. Il a d'ailleurs précisé que le projet de loi djiboutien portant ratification de la convention a été approuvé en conseil des Ministres le 15 juin 2004.

M. François Loncle a souhaité que des considérations de politique internationale ne puissent être invoquées pour empêcher en quoi que ce soit que la lumière soit faite sur la mort du juge Borrel.

Partageant ce souci, **M. Philippe Cochet** a considéré que la convention avait pour objectif d'apaiser les relations franco-djiboutiennes ce qui permettrait de mettre à jour les circonstances de cette pénible affaire.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1636).*

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mercredi 7 juillet 2004***Présidence de M. Guy Teissier, président
puis de M. Antoine Carré, secrétaire*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu les représentants des associations de retraités militaires.

M. Georges Gabrielli, président de la fédération nationale des officiers-mariniers en retraite (FNOM), a relevé les difficultés posées par l'indemnisation des maladies professionnelles dans le code des pensions militaires d'invalidité pour les travailleurs de l'amianté ; si plusieurs dispositifs adaptés ont été mis en place, il serait souhaitable que ces travailleurs bénéficient d'un départ anticipé prenant en compte leur durée d'embarquement sur des bâtiments militaires amiantés. Les problèmes rencontrés pour prouver l'imputabilité au service de la maladie de la polyposé de la vessie, afin de pouvoir obtenir une pension, doivent également être examinés. De façon générale, beaucoup de maladies professionnelles ne sont pas suffisamment reconnues. Il apparaît par ailleurs nécessaire d'harmoniser les différents taux de pensions militaires d'invalidité, lesquels n'ont pas été modifiés depuis 1956, afin d'assurer l'égalité de traitement des différents personnels. Les modalités actuelles de défense des personnes comparaisant devant la Commission de réforme doivent être améliorées. Enfin, les dispositions de l'article 115 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre doivent être pérennisées, en prévoyant des crédits budgétaires suffisants, s'agissant notamment du remboursement des cures thermales.

M. Henri Lacaille, président de l'union nationale de coordination des anciens militaires (UNCAM), a rappelé qu'une proposition de loi visant à préserver les droits aux allocations de chômage des militaires retraités avait été présentée en 2002 par M. Charles Cova et cosignée par 130 députés. Son adoption apparaît particulièrement nécessaire aujourd'hui et pourrait être réalisée par la voie d'un amendement au projet de loi portant statut général des militaires.

M. Jacques Porcheron, président de l'association nationale et fédérale d'anciens sous-officiers de carrière de l'armée française

(ANFASOCAF), a souligné l'intérêt de la représentation des associations membres du conseil permanent des retraités militaires (CPRM) dans les comités sociaux (ASA), auprès de l'institution de gestion sociale des armées (IGESA) ou dans les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) ; de même, il serait souhaitable que les retraités militaires soient représentés au conseil national de la vie associative et dans les centres communaux d'action sociale. Il a ensuite regretté que, dans le projet de réforme du statut général des militaires, il ne soit pas envisagé d'autoriser les militaires en activité à adhérer aux associations de retraités et que les militaires soient relégués au rang de citoyens de seconde zone, du fait de l'interdiction qui leur est faite d'adhérer à des syndicats et à des partis politiques.

Le président Guy Teissier a souligné que les militaires en activité disposent d'organismes représentatifs propres tandis que les associations de retraités militaires traitent de préoccupations spécifiques distinctes ; dès lors, il n'est pas souhaitable de permettre aux militaires en activité d'adhérer à ces associations, d'autant plus que, par ce biais, ils pourraient être tentés de détourner ces dernières de leur objet en leur faisant jouer le rôle de syndicats. S'agissant de l'interdiction d'engagement actif dans des partis politiques, le métier de militaire n'est pas compatible avec la fonction d' élu, même local.

M. Yves Fromion a ajouté qu'aucun élu ne peut être véritablement neutre et que les maires de petites communes participent aux élections sénatoriales et peuvent parrainer un candidat à l'élection présidentielle. L'opinion publique reproche souvent à de hauts fonctionnaires, tels que des préfets ou des directeurs d'administration centrale, de ne plus être neutres et les magistrats ont perdu beaucoup de leur crédibilité avec la création de syndicats qui affichent pour certains des orientations politiques. Les militaires n'auraient rien à gagner à s'engager de façon visible dans des partis politiques.

M. André Arrouet, président de l'union nationale des sous-officiers en retraite (UNSOR), a souligné l'importance du maintien du pouvoir d'achat des retraités militaires et a attiré l'attention sur la situation des veuves de retraités, certaines d'entre elles subsistant avec des ressources les situant en dessous du seuil de pauvreté. Il serait donc nécessaire d'augmenter de façon conséquente le minimum vieillesse. Il apparaît également souhaitable de prendre en compte l'ensemble des bonifications acquises dans le calcul du régime général de la sécurité sociale pour les militaires partis sans droit à une pension de retraite. Cette question se pose de façon récurrente, mais n'a pas obtenu de réponse jusqu'alors ; la réforme du statut général des militaires pourrait fournir l'occasion de corriger cette anomalie.

M. Alain Bonavita, président de l'association nationale des officiers de carrière en retraite (ANOCR), a indiqué que le projet de loi réformant le statut général des militaires paraissait globalement positif. L'ANOCR demande toutefois que les termes du statut actuel concernant les appellations de grades et les diverses positions statutaires, notamment celle de retraité, soient maintenues. Tout en saluant l'amélioration de la couverture des risques juridiques et physiques encourus par les militaires, elle souhaite que la présomption d'imputabilité au service soit étendue aux accidents survenus dans toutes les activités prescrites par le commandement. Cette couverture devrait également bénéficier aux militaires effectuant des carrières courtes. Par souci de préserver la neutralité politique des armées, l'ANOCR approuve le maintien de l'interdiction faite aux militaires en activité d'adhérer aux associations professionnelles, même s'il y a lieu d'affiner la définition de celles-ci. En revanche, la suppression du conditionalat pour les officiers généraux risque de réduire les espoirs de fin de carrière et donc l'attractivité du métier militaire. L'abaissement de deux à trois ans de la limite d'âge des généraux de division, de corps d'armée et d'armée et le maintien au service de certains d'entre eux au-delà de la nouvelle limite d'âge statutaire est de nature à porter atteinte à la neutralité des armées. Il conviendra de veiller à l'évolution des taux de sélection des candidats à l'engagement, élément essentiel pour le maintien de la qualité de nos armées.

M. Pierre Ingouf, président de la confédération nationale des retraités militaires et des veuves de militaires de carrière (CNRM), a indiqué que la question de l'harmonisation des taux de CSG des revenus d'activité et des revenus de remplacement allait se poser avec la réforme de l'assurance maladie. Si les retraités ne sont pas opposés à un alignement progressif de ces taux, en revanche, ils réfutent toute cotisation spécifique liée à la vieillesse. Rappelant que, jusqu'en 1980, date de la création de la cotisation maladie, les pensions n'étaient pas soumises à cotisations, M. Pierre Ingouf a souhaité que les éléments constitutifs de cette cotisation fassent l'objet d'un réexamen.

Le président Guy Teissier a rappelé que les Commissions de réforme ne constituaient pas une juridiction et qu'il était toujours possible de contester leurs décisions devant les juridictions compétentes. La réforme des retraites prévoit des accords de revalorisation afin de maintenir le pouvoir d'achat. L'indexation des pensions sur les prix paraît plus intéressante pour les retraités que celle sur les salaires. La prise en charge de la bonification de retraite dans le cadre de l'IRCANTEC est prévue par le projet de réforme des statuts. Il a souligné qu'il restait très attaché à la revalorisation des pensions des lieutenants retraités avant 1976, réforme très peu coûteuse et nécessaire pour réparer une injustice.

La réussite de la professionnalisation des armées françaises est manifeste si on la compare avec la situation que rencontrent certains de nos voisins. Ainsi, l'Espagne couvre seulement 74 % de ses besoins en recrutement et a été conduite à admettre dans ses armées des recrues d'origine étrangère. Les armées françaises restent attractives, comme en témoigne le fait qu'il y a deux candidats pour chaque poste de militaire du rang. Les écoles de sous-officiers n'ont pas la capacité suffisante pour répondre aux besoins et les écoles d'officiers disposent toujours d'un recrutement de qualité, amélioré et diversifié par l'ouverture de nouvelles filières. Il convient toutefois de rester vigilant, d'autant plus que le niveau des engagés a toujours été inférieur à celui des appelés. La nécessaire reconversion des personnels doit également faire l'objet d'une attention particulière. Enfin, malgré la suppression du conditionalat, le maintien en activité des généraux jusqu'à 61, voire 62 ans, selon l'emploi occupé, est acquis.

M. Alain Bonavita a estimé que le taux de sélection des personnels et le taux de disponibilité des matériels constituaient des éléments très importants pour juger de la qualité des armées en temps de paix. Des difficultés se manifestent pour pourvoir certains postes de militaires du rang.

M. Pierre Ingouf a souligné que l'avant-projet de loi relatif au statut général des militaires, en ne reconduisant pas certaines dispositions du statut de 1972, risque de pénaliser les militaires servant sous contrat et de compromettre leur réinsertion dans la vie civile.

L'avant-projet de loi ne reprend pas, en effet, le deuxième alinéa de l'article 95 du statut de 1972, qui oblige les armées à fournir aux militaires ayant accompli plus de quatre ans de service une formation professionnelle les préparant au retour à la vie civile. En outre, il ne prévoit pas non plus, en cas de non-renouvellement de l'engagement par l'autorité militaire pour motif autre que disciplinaire, le préavis de six mois qui avait été instauré à l'article 93-2 du statut de 1972.

Il serait bon que la Commission examine l'opportunité de rétablir ces dispositions lors de l'examen du projet de loi.

M. Michel Machillot, président national adjoint de l'union nationale du personnel en retraite de la gendarmerie (UNPRG), a souhaité connaître la position de la Commission sur le devenir de la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) et son regroupement avec les caisses primaires d'assurance maladie, ainsi que sur une éventuelle fusion des mutuelles militaires. Observant par ailleurs que le contrôle médical auquel sont soumis les réservistes est aussi rigoureux que celui réservé aux militaires d'active, il a proposé qu'un contrôle médical adapté aux retraités de plus de 55 ans soit mis en place. Il a enfin demandé la position de la Commission sur la

réforme des grades en gendarmerie de 2005 à 2012 et les moyens budgétaires y afférents.

M. Antoine Carré, président, a émis des doutes sur l'actualité d'une éventuelle fusion des mutuelles militaires, celle-ci ne semblant ni obligatoire, ni même envisagée. Constatant qu'il était demandé aux réservistes d'être aussi performants que les militaires d'active, il a insisté sur la nécessité de faire preuve de vigilance pour conserver la qualité des personnels.

M. Yves Fromion a estimé qu'il n'était pas prévu de remettre en cause la spécificité de la CNMSS. Son intégration au régime général n'est pas à l'ordre du jour.

M. Bernard Lefevre, président du syndicat professionnel des anciens médecins des armées (SAMA), a observé qu'une intégration de la CNMSS dans le régime général est techniquement difficile, en raison de différences statutaires et juridiques entre les caisses. En outre, le régime spécial des militaires tient compte de spécificités propres aux armées depuis l'après-guerre et il n'y a pas de justification pour le remettre en question. En ce qui concerne le contrôle médical, il faut distinguer les normes, qui ne peuvent être modifiées, de l'appréciation de l'aptitude des personnels par le commandement, qui doit être préservée.

M. Michel Machillot a souhaité qu'un peu de souplesse soit apportée aux examens médicaux, de manière à éviter aux armées de se priver de personnels compétents et dévoués.

M. Yves Fromion a précisé que le directeur général de la gendarmerie nationale avait obtenu un accroissement du nombre des officiers subalternes afin de confier à ces derniers le commandement de regroupements de brigades. Ces perspectives de commandement sur le terrain sont tout à fait intéressantes pour de jeunes officiers subalternes.

M. Michel Lachaud, vice-président de la FNOM, a regretté que le projet de nouveau statut ne permette pas aux personnels d'active d'adhérer à des associations d'anciens militaires, alors qu'il les autorise à rejoindre une très large gamme de groupements, allant des associations de parents d'élèves aux sectes en passant par Greenpeace. Dans cette logique, on peut s'interroger sur l'utilité de la présence des retraités militaires au conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM).

Regrettant la disparition de la position de « militaire en retraite », il a fait valoir que les réservistes, qui se trouvent souvent en retraite, participent à la pérennité du lien armée-Nation. Or, le fait d'être réserviste ne constitue pas une position d'activité.

La rédaction de l'avant-projet de loi modifiant le statut de 1972 conduit à la disparition de la déclinaison hiérarchique spécifique à certaines armées, telle la marine. Ainsi, le corps des officiers-mariniers, créé par une ordonnance de Colbert en 1668, ne serait plus explicitement mentionné et disparaîtrait, de la même manière que les grades spécifiques à la gendarmerie nationale et au service de santé des armées. Une telle évolution serait irrespectueuse de l'histoire des armées.

Enfin, le projet de réforme qualifie le CSFM d'organisme de consultation et non plus de concertation. La FNOM demande que les deux termes figurent dans la loi.

M. Antoine Carré, président, a estimé que la qualification du CSFM pouvait effectivement être complétée à l'occasion de l'examen parlementaire du projet de loi. Il s'est déclaré attentif aux remarques formulées au sujet de la participation des militaires à des associations non professionnelles. Les hiérarchies particulières de certaines armées ne figureront pas dans la loi, mais dans des décrets d'application.

M. Michel Lachaud a souligné qu'à la différence d'une loi, un décret peut facilement être modifié et ne constitue donc pas une garantie suffisante.

M. Pierre Verdier, président de la fédération nationale des retraités de la gendarmerie (FNRG), a regretté que les associations de retraités militaires ne puissent accueillir en leur sein des personnels d'active. Il a déploré les probables restrictions budgétaires à l'encontre de la gendarmerie, les dispositions de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) n'étant visiblement pas respectées. En 2004, les recrutements se font *a minima*, les loyers de certaines casernes sont impayés, ce qui pose des problèmes d'image, et les reports de charges passeront de 25 millions d'euros à 50 millions d'euros. Les dépenses en faveur de la gendarmerie sont pourtant rentables, car le citoyen se rend compte immédiatement des améliorations qui en résultent. Le prochain budget devra tenir compte des besoins en personnels et en équipements de la gendarmerie.

M. Antoine Carré, président, a rappelé que la Commission est toujours restée extrêmement vigilante sur le budget de la gendarmerie. Il a observé que la situation était d'ailleurs meilleure et plus favorable depuis quelques années. Les recrutements s'effectuant surtout en fin d'année, les inquiétudes de la FNRG sont peut-être prématurées ; il faudra examiner ce point avec attention au début de l'année 2005. Enfin, pour ce qui concerne les logements, les collectivités locales devraient désormais pouvoir construire des casernements dans le cadre de partenariats public-privé (PPP), ce qui se traduira par une amélioration des conditions de vie des gendarmes.

Le docteur Bernard Lefevre a indiqué que les 500 médecins membres du SAMA étaient disposés à assister gratuitement les militaires convoqués par les Commissions de réforme.

Devant les inquiétudes liées aux nouvelles conditions de départ en retraite, le SAMA a mis en place un observatoire de la reconversion, chargé de cerner les problèmes des jeunes retraités, ainsi qu'un observatoire des retraites destiné à évaluer l'évolution de ces dernières et à mesurer notamment les différences entre les personnels qui mènent une carrière militaire jusqu'à leur terme et ceux qui choisissent de se reconvertir dans le secteur civil.

Le docteur Bernard Lefevre a indiqué que les médecins militaires, comme l'ensemble des professionnels de la santé, étaient pleinement conscients des problèmes financiers rencontrés par le régime d'assurance maladie, mais que, garants de la qualité des soins, ils n'avaient pas à être stigmatisés. Cette situation ne doit pas, non plus, servir de prétexte aux assureurs pour augmenter de manière inconsidérée les primes. Un projet de création d'une assurance spécifique aux médecins est soutenu par plusieurs syndicats, dont le SAMA.

Il est regrettable que le syndicat des anciens médecins des armées n'ait pas été entendu par la Commission qui a préparé le nouveau statut des militaires. Cela explique probablement la timidité de l'évolution proposée, alors que l'occasion était unique d'aligner les droits des militaires sur ceux des autres citoyens et d'harmoniser notre législation avec celle des autres pays européens. Le soupçon permanent qui pèse sur les soldats est insupportable. Dans la mesure où la neutralité n'existe pas, il est temps de considérer les militaires comme des citoyens à part entière et de leur faire confiance.

M. Antoine Carré, président, a estimé que la création des deux observatoires est une initiative intéressante qui devra être suivie dans le temps. L'attitude abusive de certains assureurs à l'égard du corps médical peut parfois être assimilée à du chantage et la mise en place d'une structure d'assurance professionnelle est une bonne chose. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les risques médicaux sont réels et que les demandes de réparation de certains patients atteints, par exemple, d'affections nosocomiales sont quelquefois légitimes.

M. Jacques Porcheron a regretté que la Commission présidée par M. Renaud Denoix de Saint-Marc ait préconisé le maintien de l'interdiction, pour les militaires d'active, d'adhérer à des associations professionnelles. L'interdiction du droit d'association, même pour des militaires, est indubitablement contraire à l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme.

M. Antoine Carré, président, a souligné que le débat relatif à la réforme du statut général des militaires sera certainement très ouvert et que les textes qui circulent actuellement ne sont pas définitifs.

* *
*

Mercredi 7 juillet 2004

Présidence de M. Guy Teissier, président

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Philippe Camus, président exécutif d'EADS.**

M. Philippe Camus a souligné que le groupe EADS se trouvait, quatre ans presque jour pour jour après sa création, le 10 juillet 2000, à une période charnière de son histoire. Après les interrogations qui ont accompagné la fusion d'Aérospatiale-Matra avec DASA et CASA, le succès d'EADS apparaît aujourd'hui avéré. L'opération a pu paraître compliquée, mais c'est justement la complexité de certaines solutions retenues qui a garanti la réussite du projet, car il fallait intégrer des intérêts nationaux parfois différents.

Aujourd'hui, EADS constitue le deuxième groupe aéronautique mondial par le chiffre d'affaires et ses activités connaissent une forte croissance. Son carnet de commandes, de l'ordre de 180 milliards d'euros à la fin de l'année 2003, le place au premier rang mondial. Après avoir assuré le développement de sa filiale Airbus dans le domaine aéronautique civil, le groupe a cherché à acquérir un bon positionnement dans le secteur de la défense : en 2000, son carnet de commandes militaires s'élevait à 14 milliards d'euros et son chiffre d'affaires à 5 milliards d'euros ; en 2003, ils s'établissaient respectivement à 46 milliards d'euros et 7 milliards d'euros. En 2004, le carnet de commandes militaires devrait approcher 50 milliards d'euros, tandis que le chiffre d'affaires pourrait atteindre 10 milliards d'euros dans les prochaines années. Cette évolution positive n'a pas seulement été quantitative, mais également qualitative, puisqu'EADS s'est attaché à s'ouvrir à de nouveaux métiers et de nouveaux marchés, notamment dans le domaine des avions militaires dérivés des avions commerciaux, pour le ravitaillement et le transport de troupes.

Le groupe a engrangé des succès dans l'aéronautique civile, avec notamment la réussite commerciale de l'A 380, le développement des hélicoptères, l'octroi à EADS de la maîtrise d'œuvre d'Ariane V une fois celle-ci qualifiée et la commande de trente lanceurs intervenue il y a un peu plus d'un mois. En même temps, EADS a, dans les activités de défense, contribué au lancement de grands programmes européens tels que l'A 400 M ou le missile Meteor et simplifié les succès des hélicoptères Tigre et NH 90. Dans le domaine de l'espace militaire, il est devenu le fournisseur du système de télécommunications militaires du Royaume-Uni par l'intermédiaire de modes de financement innovants ; ce schéma pourrait d'ailleurs être utilement

transposé dans d'autres pays européens, avec des économies budgétaires à la clé.

Désormais, la direction d'EADS a pour ambition de conforter ce succès. Pour ce faire, elle s'est assigné quatre priorités.

En premier lieu, il apparaît nécessaire de consolider le modèle qui a permis à EADS d'acquies son statut actuel, en renforçant la position d'Airbus sur le marché aéronautique civil et en développant les activités de défense, afin d'équilibrer les cycles économiques de l'entreprise.

En deuxième lieu, il est indispensable d'assurer la croissance du groupe. Actuellement, EADS réalise un chiffre d'affaires cumulé de 30 milliards d'euros, derrière Boeing, dont le chiffre d'affaires global avoisine 42 milliards d'euros. Pour atteindre ses objectifs, EADS doit renforcer sa présence sur deux zones, l'Asie et les États-unis. L'Asie sera la principale zone de croissance du marché aéronautique civil pour les quinze années à venir. La stratégie d'EADS s'appuie sur une localisation de certaines activités sur place, notamment dans le domaine des achats et de la sous-traitance. Il est essentiel de préciser qu'il ne s'agit pas de délocaliser des capacités industrielles, mais d'accompagner le développement commercial de l'entreprise selon une logique « *gagnant-gagnant* » pour l'Europe et l'Asie. Pour ce qui concerne la défense, EADS ne peut se désintéresser du marché américain, qui demeurera pendant longtemps encore le premier marché mondial. Si les industriels européens ont du mal à percer aux États-unis, la réciproque n'est pas vérifiée. Il faut rompre avec cette logique en mettant en avant les compétences et les produits d'EADS ainsi que sa capacité à contribuer au développement de l'économie locale, afin de conquérir une position compétitive. Les faits confortent ce raisonnement puisque, après avoir inauguré une usine d'assemblage d'hélicoptères dans le Mississippi en 2003, EADS a récemment enregistré des commandes destinées à des applications de sécurité civile, notamment auprès des *coast guards*. Ce modèle pourrait être élargi à d'autres activités de défense.

En troisième lieu, il apparaît essentiel de préparer l'avenir et de pérenniser les compétences technologiques du groupe. Pour cette raison, EADS investit chaque année 16 % de son chiffre d'affaires, soit environ 5 milliards d'euros, dans des activités de recherche et développement (R & D) ; la moitié est financée par des contrats d'études, majoritairement sur financements publics, et le reste par autofinancement. Il s'agit là d'un effort d'investissement deux fois plus important que celui consenti par les concurrents américains d'EADS. Cette caractéristique est importante, car elle constitue la clé de son positionnement mondial et est indispensable pour préserver les parts de marché acquises. Cependant, cette orientation ne peut être efficace que si elle bénéficie d'un accompagnement public favorable. Or, aux États-unis, le budget d'équipement militaire est quasiment trois fois plus important que celui de

l'ensemble des pays européens et ce coefficient atteint même 4 à 5 pour les budgets de R & D. Parallèlement, les États-unis accordent un soutien politique fort à leurs industriels et mènent une politique commerciale vigoureuse, ce qui n'est pas le cas de l'Union européenne, dont le poids politique s'avère bien moindre que le poids économique. Au surplus, l'évolution des taux de change entre l'euro et le dollar s'est traduite par un renchérissement de 30 % des coûts d'EADS en deux ans, qu'il est difficile de compenser.

Le marché de la défense se transforme profondément, en raison de l'évolution des spécifications formulées par les armées et de l'expérience tirée des conflits récents. La quatrième priorité est donc d'adapter l'offre en développant des systèmes de plus en plus intégrés, interopérables et reposant sur des réseaux d'information complexes.

EADS dispose d'un fort potentiel et sa création constitue une réussite. Toutefois, il doit relever de nouveaux défis.

En ce qui concerne la France, les orientations engagées par la loi de programmation militaire étaient nécessaires au regard des évolutions du contexte international. L'exécution globalement respectée de cette loi est satisfaisante, même si certains points peuvent être approfondis, notamment au sujet des financements innovants, lesquels permettent d'alléger la charge budgétaire, et de l'accroissement de l'effort de recherche et développement, tout particulièrement s'agissant de l'espace militaire, encore trop faiblement doté. La France a ainsi pu prendre des initiatives en matière de grands programmes et occuper une position forte au niveau européen.

Le président Guy Teissier a demandé s'il était envisageable qu'Astrium se joigne au nouveau pôle constitué par le rapprochement entre Alcatel Space et les activités spatiales de Finmeccanica, afin de pouvoir faire face à la concurrence des grands groupes américains.

M. Philippe Camus a souligné que ce rapprochement n'avait pas été une surprise pour EADS, qui avait été également en négociation avec Finmeccanica. C'est tout à fait volontairement qu'EADS ne s'est pas joint à cette opération. Lors de la création d'EADS, la situation de l'industrie spatiale européenne était difficile, en raison de la faiblesse des budgets, des surcapacités dans le domaine des satellites civils et de la forte concurrence de nouveaux acteurs sur le marché des lanceurs. Il a donc été nécessaire d'effectuer tout d'abord un profond travail de réorganisation industrielle du secteur spatial à l'intérieur du groupe afin de créer un « EADS spatial », en supprimant les doublons existants et en spécialisant les sites de production. Dans le domaine des lanceurs, il a fallu clarifier le partage des responsabilités et des tâches, devenu extrêmement complexe du fait de l'application de la clause du juste retour sur investissement. La conduite de cette rationalisation

constituait un objectif prioritaire. La constitution à l'avenir d'une société unique pour les satellites en Europe ne conduirait pas à l'émergence d'un monopole, les marchés étant largement ouverts à la concurrence – comme en témoigne, en Allemagne, la proposition associant des plates-formes russes et des charges utiles américaines d'occasion pour répondre au marché de satellites militaires –, et la fusion des acteurs européens aura plutôt tendance à renforcer la position des compétiteurs non européens. Les encouragements de certains à un tel processus sont davantage motivés par la nécessité de faire face à la pénurie budgétaire en matière spatiale. Or, il convient de ne pas perdre de vue les conséquences industrielles d'un tel rapprochement, risquant de désorganiser profondément les entreprises concernées, ainsi que ses conséquences sociales, qui résulteraient de la fermeture inévitable de sites. Si un rapprochement avec Alcatel Space et Alenia n'est donc pas une priorité pour EADS, cela n'empêche toutefois pas l'organisation de coopérations au cas par cas, auxquelles EADS est tout à fait disposé, à l'image du programme Pléiades du centre national d'études spatiales (CNES), pour lequel EADS et Alcatel Space se sont associés.

Le président Guy Teissier a demandé si le rapprochement historique entre Dassault aviation et EADS dans les programmes de démonstrateur de drones EuroMALE et d'UCAV (*unmanned combat aerial vehicle*) préfigure une réorganisation du secteur aéronautique militaire européen.

M. Philippe Camus a estimé que ce partenariat représente un pas dans la bonne direction. En juin 2003, la France a décidé de lancer un programme de démonstrateur UCAV afin de jouer un rôle d'entraînement en Europe. Dassault aviation a souhaité la participation d'EADS en raison des compétences de ce dernier, notamment dans les matériaux composites. EADS intervient quant à lui dans les drones de reconnaissance et fournit à l'armée française un système intérimaire, fondé sur des technologies israéliennes. Après accord du ministère de la défense et au terme de négociations entre industriels, il a été décidé qu'EADS participerait au programme UCAV sous maîtrise d'œuvre de Dassault Aviation et qu'inversement, ce dernier participerait au programme EuroMALE sous maîtrise d'œuvre d'EADS.

Ces programmes sont destinés à associer d'autres industriels français, en particulier Thales et Sagem, mais aussi européens : la Suède, les Pays-Bas et l'Espagne se sont montrés intéressés. L'Allemagne a aujourd'hui d'autres priorités et n'a pas manifesté sa volonté de prendre part à ce programme, mais sa position pourrait évoluer. Ce projet constitue une étape très importante dans la convergence entre industriels européens : même s'il ne sera sans doute pas lancé de programme d'avion de combat sans pilote en Europe avant quinze ans, les industriels de ce secteur se sont désormais mis

d'accord pour travailler ensemble et constituer des équipes pour fabriquer un démonstrateur.

M. Bernard Deflesselles a demandé quelles sont les attentes d'EADS envers l'agence européenne de défense qui vient d'être créée. Il a ensuite souhaité connaître le sentiment de M. Philippe Camus sur les acquisitions de sociétés européennes travaillant dans le secteur de la défense réalisées par certains fonds de pension américains. Enfin, il a souligné que les États-Unis respectent rarement leurs engagements contractés dans le cadre de leurs exportations de matériels, en matière de compensations industrielles et de transferts de technologies : cette attitude américaine ne constituera-t-elle pas à terme un avantage concurrentiel pour l'Europe ?

M. Philippe Camus a répondu que l'industrie européenne de la défense souhaite effectivement une intégration européenne en matière d'acquisition d'équipements et d'activités de recherche. Ce souhait, *a priori* paradoxal de la part d'une industrie, de n'avoir qu'un seul client est justifié par la volonté de disposer de conditions comparables à celles dont bénéficie l'industrie de défense américaine. L'unique client de celle-ci lui permet en effet de bénéficier d'effets de série très importants et donc d'exporter ses produits dans des conditions très compétitives.

La création d'une agence européenne de l'armement est un événement très positif. Les industriels ont néanmoins exprimé une certaine déception, dans la mesure où il n'est pas aujourd'hui acquis que cette agence ait véritablement les moyens d'accomplir toutes les missions qui lui ont été confiées, c'est-à-dire engager des programmes d'équipement communs et développer des activités de recherche. L'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) n'est pas rattachée à l'agence ; à ce jour, celle-ci ne dispose pas des moyens nécessaires pour lancer des programmes à l'image de l'A 400 M ou de l'hélicoptère NH 90.

Le caractère peu coordonné des réactions en Europe face aux prises de contrôle de sociétés de défense européennes par des groupes américains est préoccupant. Les États-Unis bénéficient de dispositions législatives, telles que l'*Exon Florio amendment*, qui permettent aux pouvoirs publics d'interdire l'achat d'entreprises américaines par des non résidents. Si certains États de l'Union européenne ont adopté des réglementations dans ce domaine, celles-ci ne sont pas harmonisées. Il est donc indispensable qu'une approche commune soit instaurée. Au sein de l'Europe, une entreprise de défense qui établit un partenariat avec une autre court en effet le risque de la voir rachetée par un concurrent américain et d'en subir les conséquences. Toutefois, les questions relatives au contrôle des entreprises travaillant dans les secteurs stratégiques ne font nullement l'objet d'un consensus parmi les pays européens.

EADS a eu vent de certaines déceptions en Pologne après la commande d'avions F 16 ou de réactions d'agacement au Royaume-Uni à propos du partage des tâches au sein du programme F 35. Pour sa part, EADS s'attache à tenir les promesses qu'il fait et estime que cette attitude participe à son crédit.

M. Jean Michel a demandé si la nécessaire harmonisation des législations européennes en matière de prises de contrôle des entreprises sensibles ne pourrait pas être confiée à l'agence européenne de défense. Il a évoqué aussi la possibilité pour celle-ci de constituer un fonds d'investissement qui permettrait, à l'image des États-unis, de garder sous contrôle européen des entreprises de ce type. Jugeant souhaitable que l'industrie européenne s'implante sur le marché militaire américain, il a demandé quels obstacles se dresseraient face à une telle démarche, laquelle pourrait prendre la forme d'accords avec des entreprises américaines, voire d'acquisition de certaines d'entre elles.

M. Philippe Camus a répondu n'avoir aucune objection sur le principe de la dévolution à l'agence européenne de défense d'un pouvoir d'harmonisation de la législation sur les prises de contrôle des entreprises. En revanche, il convient de rester prudent à l'égard de cette solution, l'agence risquant de ne pas avoir les moyens d'assumer une telle tâche, qui recouvre des enjeux politiques considérables et supposerait de disposer d'une excellente connaissance des technologies et des enjeux. Il faudrait enfin pouvoir concevoir des solutions de remplacement.

Pénétrer le marché militaire américain apparaît indispensable. La seule méthode efficace est sans doute de s'appuyer sur la qualité de ses produits et de ses compétences, tout en réalisant des implantations sur le territoire américain. Airbus a ainsi montré sa capacité à l'emporter sur Boeing dans des marchés d'avions militaires. Des avions ravitailleurs dérivés de l'A 310 ont été commandés par l'Allemagne et le Canada, tandis que des appareils dérivés de l'A 330 ont été choisis par l'Australie et devraient l'être par le Royaume-Uni. Ce dernier contrat, représentant un montant total d'environ 20 milliards d'euros sur vingt-sept années, est en cours de négociation après que les Britanniques ont écarté Boeing de la compétition ; il recouvre la fourniture de prestations de ravitaillement dans le cadre d'un partenariat public-privé et son montage s'avère complexe. Si les négociations actuelles sont ponctuées de quelques péripéties, il convient d'être confiant sur la conclusion de ce contrat par EADS.

Ce type de démarche apparaît beaucoup plus pertinent que celle consistant à racheter des entreprises américaines. La barrière technologique établie par les États-unis lors de telles opérations est telle que, pour autant qu'elles soient effectivement de premier plan, les technologies ainsi acquises

ne seraient pas intégrables dans des équipements fabriqués en Europe et les technologies mises au point en Europe ne seraient pas employables pour valoriser les équipements produits par l'entreprise acquise aux États-unis.

M. Jean-Louis Bernard a souligné que la loi de programmation militaire ne donnait sans doute pas des moyens suffisants aux programmes spatiaux ; alors qu'il existe des chefs d'état-major pour l'armée de terre, l'armée de l'air et la marine, ne serait-il pas souhaitable que, de même, soit désigné un haut responsable dans le domaine spatial ? S'agissant des regroupements réalisés dans ce secteur, se pose la question de l'avenir de l'industrie des lanceurs, alors que les coûts de lancement proposés par la Russie et les États-unis sont particulièrement concurrentiels. Si le produit Ariane IV est intervenu dans un marché porteur, Ariane V se trouve dans une situation moins favorable. Le succès de l'essai prochain, en octobre, du lanceur Ariane V de dix tonnes revêt une importance considérable : conditionne-t-il l'avenir d'Arianespace ? Enfin, peut-on envisager une forme de privatisation du domaine spatial, des industriels, tels que EADS, proposant des prestations de fourniture de données ?

M. Philippe Camus a répondu qu'il serait effectivement souhaitable de définir pour le secteur spatial un responsable spécifique, à l'image de l'organisation retenue aux États-unis. La ministre de la défense a affiché sa volonté de consentir des efforts importants en matière spatiale et a confié à l'ambassadeur François Bujon de l'Estang une mission sur le développement de l'espace militaire, ce qui permettra de disposer des éléments nécessaires pour engager une réflexion sur ce thème. La réussite du lancement en octobre prochain d'Ariane V de dix tonnes apparaît particulièrement importante, d'autant plus que les hypothèses d'EADS en matière de coûts et de nombre annuel de lancements sont fondées sur l'utilisation d'un lanceur de dix tonnes. Des études détaillées sont menées de façon permanente sur les difficultés techniques qui peuvent survenir. La responsabilité de cette tâche, à laquelle le centre national d'études spatiales (CNES) participe largement, est, actuellement, assumée par l'agence spatiale européenne. La maîtrise d'oeuvre de ce programme ne sera transférée à EADS qu'après la validation d'Ariane V, mais le groupe contribue largement aux travaux en cours.

La voie de la privatisation de l'espace mérite d'être explorée. Après le succès obtenu au Royaume-Uni dans le domaine des télécommunications militaires, EADS a été retenu, en s'associant avec Alcatel Space, par l'OTAN pour louer des capacités de satellites de télécommunications en orbite. Cette formule apparaît intéressante et pourrait être mise en oeuvre par d'autres pays européens, lesquels manifestent des besoins communs en matière de télécommunications. De surcroît, elle permettrait de réaliser des économies budgétaires non négligeables. Au-delà du

secteur spatial, elle pourrait d'ailleurs être utilisée dans le domaine des avions ravitailleurs, par la fourniture par l'industriel de prestations définies. Son application requiert toutefois la publication des ordonnances relatives aux partenariats public-privé.

M. Jean-Yves Hugon a souhaité savoir si, dans le cadre de la construction de l'Europe de la défense, l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux États aurait des incidences sur l'activité d'EADS.

M. Philippe Camus a indiqué que tel ne serait pas nécessairement le cas à court terme, compte tenu du poids relativement faible à ce jour des activités de défense dans ces nouveaux États membres. Toutefois, le développement d'EADS dans ces derniers se fera sans doute progressivement, dans le cadre de coopérations industrielles où chacun des acteurs retirera un avantage. Si, dans certains secteurs économiques, les groupes manifestent un grand intérêt pour ces nouveaux pays en raison de leurs coûts de main-d'œuvre peu élevés, les priorités de l'industrie de défense s'avèrent quelque peu différentes. Pour autant, EADS est déjà implanté en Pologne et, plus généralement, fournit des hélicoptères à certains des nouveaux États membres. De plus, la surveillance de la frontière orientale de l'Europe revient désormais à ces États, ce qui se traduira pour ces derniers par des besoins importants en matière d'hélicoptères, de systèmes d'information, de drones et de capacités spatiales.

Les activités d'EADS dans le secteur naval s'avèrent importantes et représentent un chiffre d'affaires annuel d'environ un milliard d'euros. Le groupe réalise notamment des missiles destinés aux bâtiments de surface et aux sous-marins et des systèmes de commandement. Le programme de missile M 51 se déroule d'ailleurs dans des conditions satisfaisantes ; il serait souhaitable d'assurer le maintien des compétences du groupe dans ce domaine en envisageant le lancement d'un nouveau programme. En tout état de cause, EADS souhaite prendre une part active aux regroupements qui s'annoncent dans l'industrie navale européenne, compte tenu de ses compétences importantes dans ce domaine.

*

La Commission a examiné, pour avis, sur le rapport de **M. Eric Diard**, le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, de **modernisation de la sécurité civile** (n° 1680).

M. Eric Diard, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de loi de modernisation de la sécurité civile, déposé sur le bureau du Sénat le 25 février 2004, ne comportait pas, à l'origine, de mesure spécifique pour les personnels à statut militaire. C'est au cours de l'examen en séance publique, du 15 au 17 juin, que le Sénat a introduit, par voie d'amendements, des

dispositions relatives aux personnels à statut militaire, principalement les marins-pompiers de Marseille, ce qui explique qu'à l'Assemblée nationale, la Commission de la défense nationale ait décidé de se saisir pour avis de ce projet de loi.

Le rapporteur pour avis a souligné que le bataillon des marins-pompiers de Marseille, créé à la suite du dramatique incendie des Nouvelles Galeries, le 28 octobre 1938, s'était vu, depuis lors, confier des missions dépassant le cadre strict de la commune : protection contre les incendies de l'aéroport international Marseille-Marignane ; sécurité des installations portuaires de Fos-sur-mer, Lavera et Port-de-Bouc. Le bataillon des marins-pompiers de Marseille a vu, depuis sa création, son activité augmenter ; l'année 2003 a marqué une hausse significative de l'activité opérationnelle avec plus de 118 000 sorties, cet accroissement étant principalement dû aux incendies.

Le bataillon est placé sous une double chaîne de commandement, à la fois militaire et civile : formation militaire, il constitue une unité de la région maritime Méditerranée, mais il agit aussi dans le cadre des pouvoirs de police du maire et c'est la ville de Marseille qui assure son financement. Le ministre de l'intérieur est également susceptible de faire appel aux marins-pompiers de Marseille ; à ce titre, cette unité est intégrée dans le dispositif national de défense et de sécurité civile.

Le Sénat, qui a souhaité tenir compte de la spécificité de l'organisation des secours dans le département des Bouches-du-Rhône, a adopté deux amendements prévoyant que, dans ce département, le règlement opérationnel, arrêté par le préfet, ainsi que le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques comporteraient trois volets : un volet propre au périmètre d'intervention du bataillon de marins-pompiers de Marseille, un volet propre au reste du département et un volet commun au bataillon des marins-pompiers et au service départemental d'incendie et de secours. A l'initiative de sa Commission des lois, le Sénat a prévu d'associer aux travaux de la conférence nationale des services départementaux d'incendie et de secours, pour les questions qui les concernent, le maire de Marseille et le commandant du bataillon des marins-pompiers de Marseille. Il a également adopté deux amendements dont l'objet est de préciser les dispositions du code général des collectivités territoriales qui fixent les missions du bataillon. Le Sénat a décidé de rendre la commune de Marseille éligible aux subventions du fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours, créé par la loi de finances pour 2003. Il a également adopté deux amendements d'origine parlementaire clarifiant le financement du bataillon des marins-pompiers de Marseille.

L'un des apports essentiels du projet de loi, dans la rédaction issue des travaux du Sénat, concerne la protection sociale des sapeurs-pompiers et des marins-pompiers. Les sapeurs-pompiers volontaires ayant servi de nombreuses années bénéficieront d'un avantage de retraite nouveau, qui ne sera assujéti à aucun impôt ni prélèvement fiscal et se substituera à l'actuelle allocation de vétérance. Par ailleurs, le Sénat a également réparé une injustice ancienne à l'égard des marins-pompiers de Marseille en adoptant un amendement, présenté par le Gouvernement, qui modifie le code des pensions civiles et militaires de retraite et aligne le régime des marins-pompiers sur celui des sapeurs-pompiers parisiens. Le vote de cette disposition, qui répond à une demande récurrente, permettra aux marins-pompiers de Marseille de bénéficier, comme leurs homologues parisiens, d'un supplément de retraite équivalant à 0,5 % de la solde de base par année effectuée, sous réserve de conditions d'ancienneté. En réponse à une question au Gouvernement posée le 22 juin dernier par le président Guy Teissier, la ministre de la défense a indiqué que les bénéficiaires de cette mesure seraient les personnels en activité à la date de parution du décret d'application, qui devrait être promulgué, a-t-elle assuré, dès que la loi sera votée.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Jean-Claude Viollet** a regretté que la saisine de la Commission de la défense n'ait pas un objet plus large : il aurait été intéressant d'analyser le projet de loi par rapport au concept de défense globale, en se référant à l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. Il s'est déclaré réservé sur le volet civil, regrettant notamment que le Sénat ait supprimé la composante départementale de la réserve de sécurité civile, qui apparaît plus que jamais indispensable. Ayant relevé les améliorations apportées au statut des pompiers militaires, il a estimé que la situation respective des pompiers à statut civil et à statut militaire doit être traitée selon les mêmes principes que celle des gendarmes par rapport aux policiers : il ne saurait y avoir d'inégalité, mais les personnels militaires, qui subissent des contraintes spécifiques, doivent bénéficier de contreparties. Enfin, M. Jean-Claude Viollet a regretté que la Commission des lois de l'Assemblée nationale, saisie au fond du projet de loi, ait modifié la composition de la conférence nationale des services d'incendie et de secours pour en écarter les parlementaires.

Tout en reconnaissant la pertinence de certaines de ces analyses, le **président Guy Teissier** a rappelé que la Commission de la défense n'est réglementairement saisie que pour les aspects du projet de loi qui relèvent de sa compétence et que les questions évoquées peuvent donner lieu au dépôt d'amendements en séance.

M. Dominique Caillaud a indiqué que le projet de loi représente un progrès par rapport au concept de défense globale. Insistant sur la nécessité

d'une implantation locale de volontaires, il a rappelé que la suspension du service national rendait nécessaire l'existence de forces de sécurité civile d'appoint dans le cas où surviendrait une catastrophe de grande ampleur. En renforçant le lien entre l'armée et la sécurité civile, le projet va dans le bon sens. Puis, il a regretté l'amendement de la Commission des lois sur la composition de la conférence nationale des services d'incendie et de secours.

Suivant les conclusions du rapporteur pour avis, la Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption du projet de loi.

Informations relatives à la Commission

La Commission a nommé *M. Eric Diard* rapporteur pour avis pour le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, de modernisation de la sécurité civile (n° 1680).

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mercredi 7 juillet 2004***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président,
puis de M. Charles de Courson, secrétaire*

La Commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France.

M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France, a indiqué que, selon lui, la présentation devant la représentation nationale d'un bilan annuel d'activité constitue un élément indispensable de contrôle démocratique du fonctionnement d'un organisme indépendant. Un bilan de l'activité de la Banque de centrale européenne est également effectué devant le Parlement européen.

Le premier aspect de la situation économique est aujourd'hui la force de la demande mondiale actuelle adressée à la zone euro et à la France. La reprise est bien établie aux États-Unis, comme le montrent l'ensemble des indicateurs, et cela, même si certaines données paraissent moins bonnes, tels les chiffres du chômage. La croissance y a été forte en 2003 et se poursuit en 2004. La reprise s'est également renforcée de manière spectaculaire au Japon, après une longue période de stagnation ; l'économie japonaise, il faut le noter, a su tirer parti de la croissance chinoise. Les autres pays d'Asie connaissent une croissance économique très élevée, ainsi d'ailleurs qu'une partie de l'Amérique latine.

La situation dans la Zone euro est différente : la reprise est présente, mais elle se produit avec un temps de décalage par rapport à l'Asie et aux États-Unis. L'an dernier le redémarrage de l'activité est intervenu à partir du second semestre, aboutissant à une progression trimestrielle du PIB de 0,4 % fin 2003, puis de 0,6 % en variation au premier trimestre de 2004. Cette croissance est tirée par la bonne tenue des exportations, en dépit de l'appréciation de l'euro, et par la reconstitution des stocks. En Allemagne, par exemple, les exportations, bénéficiant de la demande en Asie, constituent un moteur vigoureux de la croissance. Cependant, la hausse des prix reste relativement forte et pèse sur la confiance des consommateurs, d'autant plus que les ménages ressentent une inflation plus forte qu'elle ne l'est en réalité.

Ceci s'explique d'une part, par des repères brouillés par le passage à l'euro, et, d'autre part, par l'inflation réelle affectant des produits qui touchent particulièrement les citoyens, comme le prix de l'essence à la pompe, par exemple. D'autres éléments de fragilité sont constatés : le maintien du taux de chômage à 9,8 % de la population active ; d'un endettement élevé des entreprises, ce qui explique que leurs dépenses d'équipement n'aient repris que timidement cette année. Enfin, la zone euro connaît un retard par rapport aux États-Unis en ce qui concerne les gains de productivité.

Au sein de cette zone, l'activité de la France apparaît plus dynamique, avec une croissance vigoureuse depuis la mi-2003, permise par une demande interne assez forte provenant en grande partie de la consommation privée ; on constate ainsi une légère réduction du taux d'épargne. L'investissement total devrait progresser de 0,7 % au premier trimestre 2004, alors qu'il s'est replié de 0,1 % dans la zone euro. L'indicateur de la Banque portant sur le climat des affaires s'établit depuis plusieurs mois au-dessus de sa moyenne de longue période ; le taux d'utilisation des capacités de production a progressé et les perspectives d'activités apparaissent favorables dans l'ensemble des secteurs industriels manufacturiers.

Des menaces pourraient peser sur la croissance à court terme dont la persistance de l'inflation à un niveau élevé (2,8 % contre 2,5 % dans la zone euro), il est vrai partiellement expliqué par des mesures considérées comme d'intérêt public comme la taxation du tabac ou par le prix du pétrole élevé. Les entreprises ont essayé de conserver leur personnel pendant la phase de décélération de l'activité et il n'y a pas, pour le moment, de reprise de la création d'emplois. La croissance à venir sur l'année 2004 sera donc plus modérée que celle des derniers mois. Mais on peut cependant espérer un taux de croissance annuel de 2 à 2,5 %, proche du potentiel de long terme.

Il n'y a donc pas lieu d'être pessimiste, car la reprise est équilibrée et les conditions existent pour qu'elle s'accélère à terme, en France en particulier. Cependant il faut rester très vigilants quant au rythme de l'inflation, afin de préserver la modération des coûts unitaires du travail. De façon générale, la persistance de l'inflation dans la zone euro provient de rigidités structurelles qui entravent le fonctionnement des marchés du travail et des biens, et en cela, la politique monétaire européenne de stabilité des prix a besoin du soutien des gouvernements, qui doivent poursuivre la réduction de ces rigidités structurelles.

Les pays de la zone euro doivent réduire le poids de la dépense publique. Ceci est vrai de la France en particulier, où la part des dépenses publiques par rapport au PIB atteint 54,7 % en 2003, contre une moyenne de 49 % dans la zone euro et 47 % pour les pays de l'Union européenne. Notre potentiel de croissance serait renforcé par une baisse de ce ratio à moins de

50 % du PIB dans un premier temps. Le poids des déficits publics pèse d'ailleurs négativement sur la confiance des consommateurs. Le niveau élevé de chômage est dû, dans une certaine mesure, à des rigidités structurelles qui doivent être corrigées. Enfin, le niveau de productivité doit être accru ; accorder plus d'attention à la recherche-développement pourrait y contribuer, en conduisant à diffuser de nouvelles technologies et en développant des actifs à haute valeur ajoutée. Une analyse sur l'état de la recherche-développement en France, effectuée par la Banque de France a montré que la dépense publique consacrée à la recherche dans notre pays n'est pas inférieure, au regard du PIB, à celle d'autres pays développés, comme les États-Unis ou le Japon. En revanche, le niveau de la recherche privée est insuffisant et un effort particulier est sans doute nécessaire pour orienter l'effort de recherche vers le développement d'activités à haute valeur ajoutée et vers l'élévation de la qualification générale de la main d'œuvre.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souhaité obtenir cette étude de la Banque de France, établissant une comparaison internationale en matière de recherche. Par ailleurs, où en est le processus de restructuration du réseau, quels en sont les objectifs et l'échéancier ? S'agissant de la vente de l'or de la Banque de France, sur quels revenus peut-on compter pour équilibrer le budget en 2005 ?

M. Hervé Novelli a demandé si, compte tenu du ralentissement de la productivité en France par rapport à la productivité américaine, mis en évidence par une récente étude de la Banque de France, une réforme de la durée du travail en France est souhaitable.

M. Alain Rodet a souhaité connaître le sentiment de l'ancien vice-président de la Banque centrale européenne sur les récentes déclarations du ministre de l'économie et des finances sur la Banque centrale européenne. Force est de constater que la culture économique japonaise reste fortement étatique. La reprise économique au Japon ne résulte-t-elle pas des investissements publics massifs qui y ont été réalisés ces dernières années ? Quel est le risque de tensions inflationnistes en France ?

M. Augustin Bonrepaux s'est indigné de ne jamais avoir obtenu de réponse à sa question relative à la restructuration du réseau de la Banque dans la région Midi-Pyrénées. Sur les huit départements concernés, seules trois caisses devraient être maintenues, alors qu'un sort beaucoup plus favorable est réservé à d'autres régions. Pourquoi a-t-on sanctionné la région Midi-Pyrénées, et plus particulièrement le département de l'Ariège ?

M. Charles de Courson a demandé quelle était l'origine de la dégradation de la compétitivité de l'économie française. Par ailleurs, le régime de protection sociale, et plus particulièrement celui des retraites de la Banque

de France, est le plus favorable de ceux actuellement en vigueur en France, juste devant le régime d'EDF, mais de peu. En particulier, les taux de cotisations patronales pour les retraites sont de 63 % pour les industries électriques et gazières et d'environ 70 % pour la Banque de France. Dans le cadre du système européen de banques centrales, est-il possible de maintenir ce régime, le seul parmi les régimes obligatoires en France, financé par semi-capitalisation ? Comment peut-on en sortir ?

M. Michel Bouvard a rappelé que les objectifs assignés à la Banque centrale européenne étaient la surveillance du taux d'inflation et de l'évolution de la valeur de la monnaie. Comment la problématique de la croissance économique est-elle traitée au sein du conseil des Gouverneurs ? Une modification de ces objectifs est-elle possible ? Où en est concrètement la restructuration du réseau de la Banque de France ? Quelles économies ont été d'ores et déjà réalisées ? Que va-t-il advenir du patrimoine immobilier correspondant aux succursales qui vont être fermées ? Quelle est la répartition des activités des agents de la Banque de France ?

M. Yves Deniaud a souhaité savoir quelles seront les perspectives économiques mondiales, et plus particulièrement américaines, après les élections aux États-Unis ? Comment l'Europe pourrait-elle réagir au tour de vis qui sera vraisemblablement donné à la politique économique américaine ? Comment introduire les notions de croissance économique et d'emploi dans les textes constitutifs du système européen de banques centrales européennes ? Quel est l'avenir du Comité de politique monétaire ?

M. Jean-Louis Dumont a souhaité savoir comment la Banque de France fait face à la recrudescence du nombre de dossiers de surendettement. De quelle façon ce dispositif s'articule-t-il avec le système de faillite personnelle créé par la loi du 1^{er} août 2003 ? Quel traitement est réservé au patrimoine immobilier des comptoirs fermés ? Alors que les élus du département de la Meuse, toutes tendances politiques confondues, ont adressé des propositions d'affectation des locaux devenant vacants aux autorités de la Banque de France, ils n'ont jamais obtenu de réponse.

En réponse, **M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France**, a apporté les précisions suivantes :

– s'agissant de l'organisation du réseau, la réforme décidée en novembre dernier est conforme au projet qui avait été présenté à la Commission des finances. Depuis, des travaux préparatoires ont été menés, ayant notamment pour objet d'expliquer au personnel les raisons de la réforme et de recueillir les choix des agents. Trois phases sont prévues, dont les échéances sont fixées à l'automne 2004, puis à l'automne 2005 et, enfin, en 2006. D'ici à septembre prochain, 52 unités devraient être concernées,

29 succursales supprimées, et 29 bureaux d'information et d'accueil créés. Les principes de réforme, inspirés par la Commission des finances, sont la priorité accordée à la structure départementale et l'ouverture de bureaux d'accueil et d'information pour les surendettés dans les villes où les succursales sont fermées. Par ailleurs, des groupes de coordination ont été mis en place et des plans d'action régionale élaborés. Les travaux de mise en place des bureaux d'accueil et d'information sont achevés ; les locaux ont notamment été trouvés. Il s'agit, dans 13 cas, de bureaux installés dans les sous-préfectures. Pour les autres, des conventions sont en cours de signature avec les mairies, les caisses primaires d'assurance-maladie, les caisses d'allocations familiales ou les chambres de commerce et d'industrie ;

– au total, le plan de restructuration du réseau devrait se traduire par la suppression de 2.300 emplois, en équivalents temps plein. Les départs devraient avoir lieu sur la base du volontariat, tant pour les titulaires que pour les non titulaires.

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé quelles étaient les raisons qui poussaient au volontariat.

M. Christian Noyer, Gouverneur de la France, a indiqué que plusieurs mesures d'incitation sont proposées : aides à la création d'entreprises, retraites anticipées, préretraites, et mi-temps de longue durée payés à 70 % du salaire. Ce dispositif semble adapté, puisque la demande s'élève à 2.400 équivalents temps plein, ce qui correspond à peu près aux objectifs initiaux. La réforme ne se traduit donc ni par le maintien de sureffectifs, ni par des départs excessifs : l'incitation paraît donc bien adaptée aux besoins. Longtemps, la Banque de France n'a pas procédé aux adaptations nécessaires, alors que son environnement subissait des bouleversements, comme l'introduction de paiements électroniques ou la modernisation des méthodes du refinancement par réseau. Aujourd'hui, les adaptations, qui se sont avérées indispensables, se déroulent dans les meilleures conditions possibles. Les sommes correspondant au plan de restructuration ont été provisionnées. Les économies engendrées devraient produire leurs effets à partir de l'année prochaine, lorsqu'auront été enregistrés 700 à 800 départs en équivalents temps plein. Parallèlement au plan de restructuration du réseau sont menés le second plan de restructuration des services en charge de la fabrication des billets et une politique de réduction des effectifs du siège de la Banque de France. Au total, les effectifs de la Banque devraient passer de 18.000 à 12.000 agents en une décennie.

Puis, **M. Christian Noyer** a poursuivi ses réponses :

– la situation particulière de la région Midi-Pyrénées renvoie à la question du choix des implantations de caisses. Celle-ci est dictée pour l'essentiel par les besoins des utilisateurs que sont les banques et les

convoyeurs de fonds : dans le sud-ouest, il semble que la concentration des sociétés de transports de fonds soit particulièrement importante autour de Toulouse et de Bordeaux, ce qui explique la répartition des caisses de la Banque de France ;

– concernant l’immobilier, la procédure est simple. Il faut d’abord fermer les succursales et transférer les personnels dans les nouveaux centres. Ensuite, la vente du patrimoine obéit à un principe clair : l’immeuble est d’abord proposé aux collectivités locales, le prix étant celui retenu par les Domaines afin d’assurer un prix de cession indiscutable. Si les collectivités locales ne sont pas intéressées à ce stade, une procédure d’appels d’offres par lots est enclenchée, les collectivités locales conservant alors, bien sûr, leur droit de préemption. Cette procédure traduit donc une priorité claire en faveur des collectivités locales, sans nuire à la valorisation du patrimoine immobilier de la Banque de France ;

– les réserves d’or constituent un élément des réserves de change, avec les réserves en devises, conformément au Traité sur l’Union européenne. Ces deux éléments constituent les actifs monétaires de la Banque de France en face du passif, constitué pour l’essentiel des billets en circulation. La lecture du bilan de la Banque de France est néanmoins complexe en raison de créances croisées avec les autres banques centrales de la zone euro. En cas de vente d’or, cela revient à acheter des devises. Dans le bilan de la Banque de France, les réserves en or semblent un peu fortes par rapport aux réserves en devises, et il serait donc utile de transformer une partie de cet or en devises. Une négociation a donc été menée avec les autres banques centrales pour que la Banque de France puisse mener cette opération, sous réserve d’un prix du marché de l’or convenable. Pour l’État, une telle vente augmente les placements en devises, donc les bénéfices de la Banque de France et, *in fine*, les dividendes versés par celle-ci au budget de l’État. Cette hausse des dividendes devrait, à échéance du programme de vente d’or, c’est-à-dire dans cinq ans, atteindre 200 millions d’euros par an. D’ici là, la Banque de France tente de modifier la structure de ses réserves de change afin d’en optimiser le placement. La Banque de France s’efforce donc de répondre à une demande du gouvernement qui est d’assurer un revenu supplémentaire de 100 millions d’euros, dès l’année prochaine ;

– s’agissant du Conseil de la politique monétaire, il convient de noter que la Banque de France est à la fois une entreprise et une institution indépendante. Un organe de gouvernance est donc nécessaire, organe qui doit être composé en partie de personnalités indépendantes nommées suivant une procédure solennelle. C’est ce qu’est le Conseil général aujourd’hui. Pour autant, la Banque de France conserve des prérogatives monétaires importantes qui ne se limitent pas à la transposition des décisions de la Banque centrale européenne : l’Euro-système reste une organisation largement décentralisée.

Un conseil de la politique monétaire est donc tout à fait légitime. Remettre en cause cette organisation nécessiterait de réécrire la loi sans que cela ait de fortes conséquences positives ;

– concernant la retraite des agents de la Banque de France, rien ne saurait empêcher le Parlement de réformer les régimes spéciaux, réforme que la Banque de France ne pourrait que mettre en œuvre. Néanmoins, un changement du mode de cotisation aurait des conséquences sociales et politiques qu'il faudrait assumer.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a remarqué qu'un nouveau dispositif n'aurait vocation à s'appliquer qu'aux nouveaux entrants.

S'agissant de la situation économique, **M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France**, a indiqué que la productivité avait récemment ralenti en raison d'une quasi-stabilité du niveau de l'emploi conjugué à un ralentissement de la croissance. Les années précédentes, la hausse de la productivité horaire avait accompagné une hausse du produit national brut mais, en raison de la baisse de la durée du travail, la productivité par tête avait baissé, toutes choses égales par ailleurs. La productivité horaire en France est néanmoins très bonne et supérieure à celle des États-Unis, par exemple. En effet, la France emploie moins de gens peu qualifiés. Malheureusement, en raison d'une durée moyenne du travail plus faible, la productivité par personne est moins élevée en France qu'aux États-Unis.

Le raisonnement est assez proche s'agissant de la compétitivité de la France. On constate en effet, ces dernières années, une évolution des coûts unitaires de production plus rapide qu'en Allemagne, où la croissance est tirée par les exportations alors qu'en France elle est tirée par la demande intérieure. Il convient donc d'être très attentifs à ce risque de dérapage des coûts de production, coûts qui ne se limitent pas aux seuls salaires.

Il convient de noter que la Banque centrale européenne prend déjà en compte la croissance dans son analyse économique. Il n'y a pas d'opposition, ni de choix à faire, entre l'inflation et la croissance. La stabilité des prix est une condition *sine qua non* de la confiance des consommateurs et de l'investissement des entreprises. Quand la croissance ralentit, les pressions sur les prix tendent à baisser également et la politique monétaire s'ajuste si nécessaire ; inversement, quand la croissance s'accélère, on observe rapidement une pression sur les prix et donc un resserrement de la politique monétaire. Les statuts de la Banque centrale américaine, qui ont été rédigés au début du XX^{ème} siècle, sont les seuls à additionner les objectifs de stabilité des prix et de croissance, à une époque où la doctrine économique n'était peut-être pas aussi développée qu'aujourd'hui. Toutes les autres banques centrales accordent une priorité à la stabilité des prix, qui est une condition indispensable

à une croissance durable et soutenable. Cette stabilité des prix s'oppose aussi bien à l'inflation qu'à la déflation, qui appellent chacune des réactions vigoureuses. Ainsi, la première décision de la Banque centrale européenne fut de baisser les taux face à un risque de déflation. Néanmoins il serait illusoire d'attendre de la politique monétaire, essentiellement conjoncturelle, de doper artificiellement le potentiel de croissance. Le seul moyen d'augmenter la croissance potentielle d'une économie est de la rendre plus souple en développant des réformes structurelles.

L'économie américaine a été dopée par une politique budgétaire très expansive ; un ralentissement s'est fait sentir avec l'éclatement de la bulle des actifs mobiliers. La croissance économique outre-Atlantique est désormais stable et ne nécessite pas d'ajustements budgétaires. Pour autant, des déséquilibres persistent aux États-Unis : lourd déséquilibre du budget fédéral et déficit de la balance des paiements, en raison d'une capacité d'épargne interne inférieure aux investissements productifs. Le besoin de recourir à l'apport d'épargne extérieure est, de ce fait, préoccupant. Ces déséquilibres doivent être résorbés pour garantir une croissance équilibrée à long terme. Les taux d'intérêt sur les marchés à long terme en Europe ne devraient pas suivre l'augmentation des taux américains. Si les taux européens étaient supérieurs de 100 points de base aux taux américains jusqu'à présent, ils viennent de passer sous ces taux, sans les accompagner dans leur hausse. Ceci atteste de la crédibilité réelle de la Banque centrale européenne en matière de stabilité des prix. Il faut rappeler que depuis le début de l'union monétaire, la courbe des taux dans la zone euro s'est alignée sur celle des meilleures monnaies et non sur celle de la moyenne de la zone. En conclusion, la crédibilité de la Banque Centrale Européenne nous permet d'avoir aujourd'hui une courbe des taux adaptée aux besoins de notre économie.

*

Puis la Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Louis Dumont, **les conclusions de la MEC sur la journée d'appel de préparation à la Défense.**

M. Jean-Louis Dumont, rapporteur de la MEC, a tout d'abord rappelé que le service national n'est pas abrogé mais seulement suspendu. La direction du service national gère donc les 31 millions de dossiers des Français soumis aux règles de l'ancien code du service national. Par ailleurs elle doit être en mesure de rappeler sous les drapeaux certaines catégories de Français. La professionnalisation des armées doit s'accompagner du maintien du lien entre la Nation et l'armée, afin que cette dernière soit imprégnée des valeurs citoyennes et que les Français soient conscients de la nécessité de la défense nationale. La journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) s'inscrit dans un parcours de citoyenneté commencé au collège, qui se poursuit par le

recensement dans les mairies avant la participation à la journée proprement dite. La mission s'est déplacée à Rennes, à Nantes et à Verdun pour mesurer, sur le terrain, les difficultés d'organisation de cette journée ainsi que les modalités de son déroulement. Les modules présentés aux jeunes ont beaucoup évolué depuis deux ans. Leur intérêt a été singulièrement renforcé. Un module consacré au secourisme a été introduit dans le programme afin de rappeler aux jeunes que l'esprit de défense passe aussi par l'engagement citoyen et la solidarité. Par ailleurs, la JAPD sensibilise l'ensemble de la jeunesse aux carrières militaires permettant ainsi de favoriser le recrutement et les engagements dans la réserve. La gendarmerie est particulièrement impliquée dans l'organisation de la journée. L'armée de terre a compris qu'elle permettait de sensibiliser les jeunes aux carrières militaires. En outre, la marine et l'armée de l'air s'impliquent elles aussi de plus en plus. La direction du service national a réalisé des gains de productivité très importants au cours des deux dernières années. Il est probable que ces efforts peuvent encore être accentués. Elle dispose d'un effectif de 2.950 équivalant temps plein.

Le Président Pierre Méhaignerie a jugé ce chiffre très élevé.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur de la MEC, a indiqué que cet effectif pourrait sans doute être encore réduit de 200 personnes. Les coûts de fonctionnement ont été maîtrisés. Par exemple, le coût d'un repas servi à un jeune a été ramené à 6,5 euros. Globalement, le coût de la JAPD par jeune est passé de 162 euros en 2001 à 128 euros en 2003. La mission a formulé 20 propositions pour rendre la JAPD plus efficace et plus attractive pour les jeunes. Il convient tout d'abord de réduire les coûts de gestion en incitant fortement les communes à transmettre les listes de recensement par voie électronique. En effet, malgré les sollicitations de la direction du service national, de nombreuses mairies transmettent ces listes imprimées, ce qui induit un coût de traitement très important. En outre, il faut renforcer le caractère militaire de cette journée en faisant participer plus fréquemment les militaires formés spécifiquement à cette tâche, en renforçant la part des militaires au sein des effectifs de la direction du service national et en accueillant les jeunes uniquement sur des sites militaires. Les militaires sont en effet les mieux placés pour parler de l'esprit de défense. Il faut réduire les coûts de la journée en pérennisant l'effort de réduction des crédits consacrés aux repas et en diminuant les coûts de transport. À cette fin, la direction du service national développe des accords permettant aux jeunes résidant dans de grandes agglomérations d'utiliser les transports urbains. En revanche, il faut supprimer le remboursement forfaitaire de 8 euros versé aux jeunes qui ne peuvent pas justifier de leurs frais de transports. Il s'agirait là d'un effort citoyen : la JAPD doit être suffisamment attractive pour que cette incitation financière soit sans objet. Il faut généraliser le recueil de l'adresse électronique des jeunes, comme la direction du service national l'a entrepris, pour faciliter les contacts après la

JAPD. Le courrier électronique pourrait aussi être un moyen de relancer les jeunes en difficulté qui ont refusé l'aide proposée, ou bien un moyen pour promouvoir le recrutement dans les armées à moindre coût.

Dans les présentations faites aux jeunes, l'information relative aux différentes possibilités leur étant offertes pour se mettre au service de la collectivité doit être renforcée. Le module de secourisme, en cours de généralisation, semble susciter l'intérêt des jeunes. En ce qui concerne le recrutement, il faudrait encore augmenter le nombre des visites de sites organisées pendant la JAPD, ou après celle-ci. Un effort significatif a été accompli depuis deux ans en ce sens. Les armées ont en outre du mal à recruter pour certains emplois techniques, alors même que les filières professionnelles correspondantes sont délaissées dans notre système éducatif. Les tests de détection de l'illettrisme sont efficaces mais le suivi des jeunes détectés en difficulté doit faire l'objet d'une mobilisation plus forte des services déconcentrés du ministère de l'Éducation nationale. La mise à jour des fichiers des jeunes ayant effectué la JAPD doit être renforcée. Il convient, par ailleurs, de s'interroger sur la mise en place d'un nouveau type de réserve citoyenne au bénéfice de la défense nationale et, plus généralement, de la sécurité publique. En ce qui concerne les perspectives de cette journée, il ne faut pas lui adjoindre une journée supplémentaire : le coût du logement et les difficultés d'encadrement rendent en effet cette perspective irréaliste. En revanche, il convient d'envisager la création d'une « journée citoyenne » pour les jeunes entre 20 et 25 ans, afin de les sensibiliser de nouveau à l'esprit de défense ainsi qu'aux possibilités qui leur sont offertes pour se mettre au service de leurs concitoyens.

M. Augustin Bonrepaux, co-président de la MEC, a indiqué être prêt à adopter l'excellent rapport de la MEC, qui répond à toutes les interrogations posées.

M. Pierre Albertini a souligné une dérive depuis la création de la JAPD qui visait à maintenir un lien entre l'armée et la Nation compte tenu de la suspension du service national. Depuis 2000 en effet, des missions à caractère social ont été rattachées à cette journée. S'agissant de la lutte contre l'illettrisme, on peut ainsi constater que 8 à 15 % des jeunes peuvent être concernés selon le degré de maîtrise de la langue exigé, mais qu'il est difficile d'intervenir efficacement en la matière, après l'âge de 18 ans. On peut également s'interroger sur l'apprentissage du secourisme ou la détection des jeunes en grande difficulté sociale, qui sont des sujets très éloignés des objectifs initiaux de la JAPD. On peut dès lors se demander si l'ambivalence, voire la dénaturation de la JAPD, ne remet pas en cause la logique de réduction des coûts du dispositif.

M. Louis Giscard d'Estaing a rappelé que la JAPD se substitue aux anciens « trois jours » et au service national pour donner aux jeunes les moyens de comprendre les questions de défense et les outils militaires de la Nation. Des demandes émanant d'autres services ministériels ont abouti à mettre à la charge de l'institution militaire des missions hors de son champ de compétences. Cela pose un problème pour les intervenants, officiers d'active et de réserve, en raison à la fois de la baisse à venir des effectifs de réserve et de la nécessité de garantir des phases de récupération aux cadres d'active rentrant d'opérations extérieures, ce qui pose un problème lorsqu'une journée a lieu le samedi. Il y a donc une question de définition du concept même de JAPD. Pour autant, on ne peut que souscrire aux excellentes propositions de la MEC, s'agissant notamment de la moindre utilisation de sites civils.

M. Yves Deniaud, co-président de la MEC, a estimé que la réduction des coûts et le renforcement des aspects militaires de la JAPD devraient permettre d'assurer un meilleur recrutement professionnel des armées.

M. Charles de Courson, Président, s'est demandé s'il fallait conserver la JAPD.

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur**, a rappelé qu'après les balbutiements initiaux, la JAPD est devenue un outil pédagogique de qualité. Les jeunes détectés en difficulté n'acceptent pas tous d'être aidés, mais un grand nombre d'entre eux disposera d'une nouvelle chance, notamment dans les missions locales.

La JAPD est le seul moment où tous les jeunes d'une même classe d'âge se retrouvent ensemble pour marquer leur appartenance à la Nation. Même si l'institution militaire ne constitue plus le creuset de la citoyenneté qu'elle était avec le service national, il lui revient de cultiver les valeurs républicaines, car la France ne saurait disposer d'une « armée de mercenaires ».

M. Charles de Courson, Président, a souligné que la conception que le Rapporteur se faisait de l'armée correspondait au concept de la « Nation en armes » de Jean Jaurès.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur, a estimé qu'on peut attirer l'attention des jeunes à l'occasion de la journée. Dans le cadre de la JAPD, laquelle ne se déroule que dans 30 % des cas le samedi, 120 minutes sont consacrées à la Défense, 75 minutes à l'apprentissage des gestes de survie et une demi-heure aux premiers tests. Le nouveau programme de la journée fait donc une large place aux questions de défense. L'apprentissage des institutions et de l'esprit de défense est nécessaire au citoyen. Il est pour autant indispensable de soutenir l'intérêt des jeunes pour la JAPD, au-delà de la « carotte » que représente 8 euros. Il ne faut donc pas supprimer la JAPD mais

lui donner plus de force, pour renforcer le parcours de citoyenneté et l'insertion sociale des jeunes.

M. Charles de Courson, Président, a relevé que la ministre de la Défense vient d'estimer souhaitable, dans un entretien de presse, de porter la JAPD à deux journées.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur, a souligné le caractère dérangeant de certains constats et propositions de la MEC, sur ce sujet comme sur d'autres. Les ministres concernés, parfois poussés par leur entourage, sous cette majorité comme sous la précédente, peuvent être ainsi amenés à faire des propositions avant même que la MEC ne conclue ses travaux, pour tenter de montrer que le Parlement n'est pas le lieu où sont prises les décisions. Il s'agit d'une attitude très désagréable et peu respectueuse des travaux de la MEC, qui prouvent pourtant que l'on peut faire des économies et gagner en efficacité par un caractère plus opérationnel des dispositifs examinés. Ces remarques, qui s'appliquent en l'espèce, sont trop souvent constatées et doivent être regrettées.

Conformément à l'article 145 du Règlement, la Commission a *autorisé* la publication du rapport de la MEC.

* *
*

Mercredi 8 juillet 2004

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

La Commission des Finances a procédé à l'examen des conclusions de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la **clarification des relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics.**

Le Président Pierre Méhaignerie a salué le travail considérable accompli par le Rapporteur dans le cadre de la MEC.

M. Augustin Bonrepaux, co-président de la MEC, a proposé, afin d'améliorer l'efficacité de celle-ci, que les sujets soient prévus plus longtemps à l'avance pour que la Cour des comptes et les rapporteurs spéciaux puissent travailler en amont. Vingt-huit auditions ont été menées sur ce sujet, ce qui représente un travail approfondi. Cependant, il serait préférable de se limiter à trois ou quatre séances par sujet, afin d'en traiter davantage. La MEC n'a travaillé cette année que sur deux sujets, dont un, la journée d'appel de préparation à la défense, n'a qu'un faible impact budgétaire.

M. Didier Migaud a salué le travail accompli par le Rapporteur. Sur la forme, cependant, il a vivement regretté que des éléments aient déjà été communiqués à la presse avant que la Commission ne débattenne des propositions. Ceci est d'autant plus regrettable que les titres de certains journaux mettent l'accent sur l'augmentation nécessaire du prix des billets de train et sur la « privatisation » des gares. Il est vrai que la médiatisation simplifie souvent les propos, mais cette manière de faire est gênante et il devient difficile, pour l'opposition, de s'associer aux interprétations des conclusions de la MEC.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que les auditions de la MEC sont publiques et qu'il suffit d'une phrase pour que la presse en fasse un titre choc.

M. Augustin Bonrepaux, co-président de la MEC, a souligné qu'il avait désiré émettre un avis favorable sur le rapport, moyennant la précision que Réseau ferré de France (RFF) devait rester majoritaire dans la structure unique de gestion des gares préconisée par le Rapporteur. Mais, compte tenu de la tonalité de l'interview donnée par ce dernier, il lui est difficile de voter les conclusions de la MEC, en raison notamment de la conclusion portant sur l'augmentation du prix des billets de train. Dans ces conditions, son groupe envisage de s'abstenir.

Le Président Pierre Méhaignerie a proposé que les futurs sujets de MEC soient des sujets d'actualité, afin de susciter davantage l'intérêt des membres de la Commission, comme celle des autres députés.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a souligné l'importance du sujet dans sa dimension financière, budgétaire, juridique et dans ses conséquences pratiques. Vingt-huit auditions publiques, des auditions complémentaires menées par le Rapporteur, une contribution de la direction des relations économiques extérieures, des contacts à l'étranger – notamment en Allemagne et à la Commission européenne –, et un important travail réalisé par la Caisse des dépôts et consignations et CDC-Ixis à la demande du Président de la Commission des Finances ont constitué la matière de cette mission. La présence régulière des magistrats de la Cour des comptes s'est révélée particulièrement enrichissante pour les débats. Elle constitue l'une des grandes vertus de la MEC. Un autre avantage de cette mission est la recherche d'une variété de points de vue et d'une gradation dans le profil des personnalités auditionnées, le discours des responsables opérationnels se révélant souvent plus intéressant et plus libre que celui des Présidents. Deux idées constituent le fil directeur des conclusions de la MEC : l'absence d'un modèle économique clair pour le système ferroviaire, qui semble largement contraint par une logique budgétaire de court terme, et les défaillances de la gouvernance, tant pour maîtriser les relations souvent conflictuelles entre RFF et la SNCF que pour harmoniser le discours et les choix de l'État entre les différentes administrations de tutelle. Le rapport cherche à répondre à cinq questions principales :

– combien ? Cette question implique de disposer de chiffres cohérents. Le montant global des contributions publiques nationales au secteur ferroviaire, chiffré à 10,88 milliards d'euros, a été particulièrement difficile à établir. L'audit qui vient d'être lancé par les deux établissements pour évaluer les coûts de la régénération des voies ferrées est un autre aspect de cette question, mais l'on peut s'étonner qu'il intervienne si tardivement ;

– qui ? Les acteurs du système sont très nombreux. Des questions se posent sur la vocation des différentes administrations de tutelle. La frontière entre la direction du Budget et la direction du Trésor est assez floue. Le rôle de l'Agence des participations de l'État n'est pas clairement défini, alors même que celle-ci affiche sa volonté d'être le représentant unique de l'actionnaire ;

– comment ? Les manières de clarifier la répartition du patrimoine entre la SNCF et RFF constituent un enjeu économique majeur. Au train où allaient les choses, cette répartition aurait dû s'achever ... en 2043. On peut se féliciter que l'un des effets de la MEC ait été la décision du Gouvernement d'imposer aux deux établissements de mettre un terme au conflit avant le 31 octobre 2004 : 39 ans ont été gagnés d'un seul coup ! Même si, au contact

de la clientèle, la SNCF a réalisé d'indéniables progrès, un changement de culture est encore nécessaire au sein de l'entreprise ferroviaire ;

– quoi ? De nombreuses infrastructures nouvelles ont été décidées, mais les besoins de rénovation du réseau national existant sont tout aussi importants. Sur les 32.000 kilomètres de réseau, 16.000 kilomètres de voies ferrées ne font l'objet d'aucune ambition de régénération, et les moyens financiers nécessaires au renouvellement ne sont mobilisés que sur la moitié des 16.000 kilomètres restant. Dans ces conditions, on peut d'autant plus regretter que RFF n'ait pas la latitude de mobiliser une partie de son *cash flow* pour cette politique et soit contraint par le montant annuel de la subvention de régénération ;

– où et vers où ? Le CIADT du 18 décembre 2003 a fixé de grandes ambitions, mais à quelles conditions financières peuvent-elles être réalisées ?

Le rapport aboutit à formuler 36 propositions, inspirées par le fait que la SNCF doit être placée dans un schéma plus responsable, que les affrontements publics, trop souvent constatés, entre celle-ci et RFF ne sont pas convenables, et par le souci de simplifier des processus souvent trop complexes. Ainsi, s'agissant de la proposition n° 10 relative aux comptes de la SNCF, et du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD), parfois qualifié lors des auditions « d'objet financier non identifié », il paraît nécessaire de prévoir des modes de gestion plus autonomes vis-à-vis du reste de la SNCF.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a ensuite détaillé l'ensemble des propositions.

S'agissant de la proposition n° 22 relative à la mise en place de l'Agence de financement des infrastructures, **M. Philippe Auberger** a indiqué qu'il est désormais plutôt envisagé de recourir à la loi. Au demeurant, il semble que la position de M. Dominique Bussereau ait évolué sur ce point.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a rappelé qu'en tout cas le discours qui avait été tenu devant la MEC par les représentants du ministère des Finances manifestait clairement la volonté de créer cette agence par décret. Il a ensuite poursuivi la présentation des propositions de la MEC.

S'agissant des propositions relatives à une structure unique de gestion de gare, doit-on rappeler que, dans *120 rue de la Gare*, Nestor Burma passe sans frontière du quai au buffet de la gare ? Dans tous les exemples de littérature ferroviaire, on observe que la gare est un sujet unique. À la question d'un député jugeant anormal que la répartition d'un escalator entre RFF et la SNCF ne soit pas tranchée, un ministre avait répondu que cela permettrait que

l'escalator fût entretenu deux fois ! Les gares disposent aujourd'hui d'un potentiel de valorisation considérable. Il est frappant de constater que le chiffre d'affaires d'un commerce situé en gare est trois fois supérieur à celui du même commerce situé en ville. L'évolution des conditions de gestion des gares pourrait s'inspirer du modèle italien, avec la création de *Grandi stazioni*, filiale de l'entreprise ferroviaire italienne, qui est chargée de gérer le réseau des treize plus grandes gares d'Italie. Il est intéressant de constater que l'entreprise mère ne détient plus que 60 % de cette filiale et que, parmi les groupes entrés dans le capital, on trouve la SNCF. On peut probablement s'inspirer de cet exemple.

Après la présentation détaillée des propositions, **le Président Pierre Méhaignerie** a souligné la pertinence des analyses. La force de la MEC repose sur le consensus. Beaucoup de propositions faites par M. Augustin Bonrepaux ont été retenues, un vote unanime est donc possible et très souhaitable, le débat permettant de dissiper toute ambiguïté sur les propositions.

M. Augustin Bonrepaux, co-président de la MEC, a suggéré de modifier la proposition n° 14 sur le prix des billets. Quand une ligne est déficitaire, il ne faut pas en conclure que les voyageurs ne paient pas assez mais que le service n'est pas suffisamment attractif. Il convient donc de supprimer la mention faite à la « maximisation de la capacité contributive » des clients. En revanche, la proposition de conduire une réflexion sur l'optimisation du prix du billet de train peut être maintenue.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a accepté de modifier cette proposition et a suggéré de maintenir la mention faite à une réflexion sur la possibilité, pour le gestionnaire d'infrastructure, de percevoir une quote-part du prix du billet, sur le modèle des taxes d'aéroport.

M. Augustin Bonrepaux, co-président de la MEC, a approuvé cette modification. S'agissant de la proposition n° 27 et des conditions éventuelles d'intervention des investisseurs extérieurs dans la gestion des gares, il a suggéré de préciser que ces investisseurs doivent rester minoritaires.

S'agissant de la proposition n° 28, il a proposé d'être plus précis sur les engagements financiers de la structure unique de gestion des gares. Celle-ci doit prévoir chaque année le montant minimal des moyens supplémentaires affectés au service public ferroviaire. Il a enfin proposé d'ajouter une proposition sur la présentation, dans un rapport au Parlement, de la comparaison des charges supportées par chaque mode de transport, ferroviaire, routier, portuaire et aérien, et faire des propositions pour aller vers une harmonisation de ces charges. Le secteur ferroviaire supporte certaines charges, telles que l'entretien des voies, que les autres modes de transport ne subissent pas. On manque en effet de données fiables en la matière. Pour le bon

fonctionnement de la MEC, qui a une présidence collégiale, il faudrait que le Rapporteur et les co-présidents puissent s'exprimer ensemble et présenter les conclusions du rapport. Dans le cas présent, l'opposition aurait ainsi pu préciser que la MEC ne propose en rien une privatisation ou une augmentation des tarifs. Il a souligné qu'il était donc dans l'obligation de s'abstenir, compte tenu de l'interprétation faite par les médias.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé qu'il ne fallait pas se laisser emprisonner par les titres retenus par tel ou tel journal pour attirer l'attention des lecteurs.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné que les réunions de la MEC se déroulent en présence des journalistes, lesquels ont été nombreux à suivre la plupart des auditions. Ils sont ensuite libres de tirer leurs conclusions des séances auxquelles ils ont assisté.

M. Augustin Bonrepaux, co-président de la MEC, a souhaité qu'à l'avenir, la présentation du rapport à la presse soit faite en présence des deux co-présidents. Il avait plutôt approuvé les conclusions auxquelles la mission était parvenue au terme de ses travaux, mais il désapprouve qu'une interview ait été donnée par le Rapporteur avant l'adoption du rapport par la Commission, donnant une connotation particulière à ce travail collectif. Si le Rapporteur acceptait d'expliquer à la presse que les propositions de la mission ne conduisent pas à une « privatisation » de la gestion des gares, mais plutôt à la mise en place d'une sorte de structure d'économie mixte, il apporterait sa voix à l'adoption du rapport.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a proposé de reprendre, dans les propositions, l'ensemble des points sur lesquels des observations ont été effectuées par M. Augustin Bonrepaux, de même qu'ont été satisfaites ses précédentes observations. En outre, une présentation établissant une comparaison des coûts et des charges pesant sur les différents modes de transport pourra être demandée au Gouvernement dans le cadre du « jaune budgétaire ».

M. Michel Bouvard a pleinement approuvé le projet de rapport et estimé que les membres de la mission devaient garder une position de cohésion et ne pas montrer de divergence, afin de ne pas affaiblir la portée de leurs propositions et espérer faire évoluer les choses. Après avoir eu lui-même une réaction défavorable en ce qui concerne l'annonce d'une « privatisation des gares », il a dit avoir évolué en prenant connaissance de la logique de filialisation mise en place dans d'autres pays, et en particulier en Italie. Cette possibilité avait d'ailleurs été évoquée il y a quelques années à l'occasion d'une mission organisée par la SNCF aux États-Unis, pour étudier la manière dont les gares y étaient gérées.

Il a émis une seule interrogation concernant la proposition n° 30, qui consiste à conduire une expérimentation dans une ou plusieurs régions, pour ouvrir l'exploitation des services régionaux de voyageurs à la concurrence. Cette proposition semble peu compatible avec la régulation du trafic ferroviaire évoquée plus haut, puisque l'on a jugé qu'il n'était pas opportun de créer une instance de régulation du trafic, pour le moment. Il a dit partager cette position ; toutefois, si l'on introduit, même expérimentalement, un opérateur privé sur le service régional de voyageurs, on accroît la complexité du système de gestion des sillons.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a répondu que, s'agissant d'une expérimentation, il n'est pas nécessaire de créer une autorité de régulation nationale. À l'échelle d'une expérimentation, on peut estimer que RFF pourra assumer cette responsabilité.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a confirmé que des expérimentations ont été faites avec succès sur des lignes secondaires.

Le Président Pierre Méhaignerie a proposé, afin de pleinement prendre en compte la position de M. Augustin Bonrepaux, que la conférence de presse prévue à l'issue de la réunion de la Commission soit conduite par le Rapporteur en présence des deux co-présidents de la mission, ce qui permettra de montrer que les membres de la mission sont d'accord avec les propositions validées par la MEC et la Commission.

Le Rapporteur et les membres de la mission ont approuvé cette proposition.

M. Philippe Auberger a estimé que le rapport était le résultat d'un travail remarquable, mais qui ne va cependant pas assez loin sur la gestion des logements de la SNCF, alors que les conditions de cette gestion sont particulièrement mauvaises. Au moment où l'on s'interroge sur le logement des gendarmes, on ne peut s'exonérer d'une réflexion sur l'avenir du parc immobilier de logements appartenant à la SNCF, ne serait-ce que pour en confier la gestion à d'autres gestionnaires que RFF. Par ailleurs, il est regrettable que la SNCF se désintéresse d'un aspect important lié à l'accueil des voyageurs, celui des espaces de parkings dans les gares. L'entreprise laisse aux collectivités locales, alors qu'elles sont en réalité peu concernées, le soin de régler le problème de l'équipement en parkings, pourtant indissociables du fonctionnement d'ensemble des gares.

M. Hervé Mariton, Rapporteur, a indiqué qu'en effet, cela peut constituer l'un des aspects intéressants de l'individualisation de la fonction « gare ». On rapporte un certain nombre d'exemples de gares dans lesquelles les parkings les plus intéressants sont destinés aux agents.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné la qualité et la précision de l'ensemble des propositions, qui ont le mérite d'être opérationnelles. La mission a en outre contribué à obtenir des décisions pendant son déroulement même ; ainsi en est-il du partage des actifs entre RFF et la SNCF, qui doit s'achever en octobre prochain. L'optimisation du prix du billet de train, évoquée par la proposition n° 14, est une question centrale, car ce qui n'est pas payé par l'utilisateur est payé par le contribuable.

Il s'est montré favorable à la suppression de l'idée de maximisation des capacités contributives des clients, suppression demandée par M. Augustin Bonrepaux, mais a estimé que l'idée d'optimisation des tarifs devait subsister dans la tarification spécifique pour les nouveaux investissements.

M. Yves Deniaud, co-président de la MEC, a rappelé qu'il existe une concurrence modale entre les transports et que la définition des tarifs, même à la SNCF, obéit à une logique commerciale. Le tarif ne peut être fixé à un niveau « invendable ». L'idée est d'assurer des ressources pérennes et lisibles pour le financement de l'infrastructure et de la régénération à partir d'une subvention de l'État elle-même pérenne, mais aussi à partir d'une part du prix du billet. Il ne faut pas envisager une extension du prix telle qu'elle ferait fuir les voyageurs.

M. Augustin Bonrepaux, co-président de la MEC, a indiqué que si ses amendements étaient acceptés par la Commission, il n'aurait aucune raison de s'abstenir et se joindrait à un vote favorable sur l'ensemble des propositions.

Le Président Pierre Méhaignerie a confirmé l'adoption de l'ensemble des amendements et a réitéré le souhait d'une position unanime de la Commission, compte tenu de la position du groupe socialiste. Il convient d'approuver les orientations du rapport et de féliciter le Rapporteur pour la quantité et la qualité du travail fourni. La mission demandera aussi au Gouvernement la réalisation d'une comparaison des charges qui pèsent sur les différents modes de transport routier.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a suggéré que la MEC continue, à l'avenir, à choisir des sujets d'actualité, médiatiques, qui peuvent déboucher de façon opérationnelle sur des propositions concrètes de réforme. Le prochain arbitrage du Premier ministre sur la réforme de la redevance TV est en grande partie dû à la ténacité de la mission. Il a estimé que le sujet de la redevance archéologique va revenir au premier plan de l'actualité. Il s'est dit convaincu de l'opportunité d'examiner les dépenses d'armement qui ont connu une croissance très rapide ces dernières années, et continueront de s'accroître à l'avenir.

Le Président Pierre Méhaignerie a approuvé ces propos.

Par ailleurs, il a indiqué, qu'avec le Rapporteur général et les membres de la majorité au sein de la Commission, il souhaitait, en réaction à une interview donnée ce jour par un membre du Gouvernement, faire état de son vif mécontentement sur le fait que certains ministres ne voient la solution des problèmes de leur administration que par une augmentation des dépenses publiques et donc des impôts.

M. Yves Deniaud, co-président de la MEC, a constaté que la mission avait mené de longs travaux de grande qualité, pour parvenir à un résultat extrêmement satisfaisant et utile, sur un sujet majeur portant sur 11 milliards d'euros, avec des flux financiers importants. Le nombre d'auditions a, certes, été élevé, mais cela s'imposait sur un sujet lourd, complexe, générant des frictions avec les lobbies. La multiplicité des auditions a permis de débusquer des détails, des contradictions et beaucoup d'éléments importants. Il a jugé qu'il s'agissait d'une MEC exemplaire par l'obstination de ses membres et la qualité générale de la démarche.

M. Michel Bouvard a noté que les travaux de la MEC interviennent dix ans après la première Commission d'enquête parlementaire consacrée au même sujet, ce qui est le signe d'une certaine inertie.

Le Président Pierre Méhaignerie a noté que la Cour des comptes et la Caisse des dépôts et consignations ont constitué un bon apport aux travaux. En conclusion, il a constaté l'unanimité des membres de la Commission sur les conclusions du rapport.

La Commission des Finances a alors *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport de la MEC.

* *
*

Jeudi 8 juillet 2004

Présidence de M. Augustin Bonrepaux, doyen d'âge

La Commission a procédé, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général, à l'examen de la proposition de résolution (n° 1723) de M. René André, Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne, sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2005 (E 2605).**

En préambule, le **Rapporteur général** a rappelé que la proposition de résolution a une portée financière indirecte non négligeable puisqu'elle touche, *in fine*, à un prélèvement sur recettes au profit de la Communauté européenne évalué à 16,4 milliards d'euros en 2004.

Depuis 13 ans, la Délégation pour l'Union européenne dépose une proposition de résolution sur l'avant-projet de budget présenté par la Commission européenne. En application de l'article 88-4 de la Constitution, la Commission examine puis, le cas échéant, adopte la proposition de résolution. Celle-ci devient définitive dans un délai de 8 jours suivant la distribution du rapport de la Commission si aucune demande d'inscription à l'ordre du jour n'a été présentée. Cela n'a d'ailleurs jusqu'ici jamais été le cas.

Si l'Assemblée nationale veut faire utilement connaître ses observations au Gouvernement, il faut que ce processus s'articule avec le calendrier budgétaire communautaire, plus précoce que le calendrier national. A cet égard, l'examen de l'article du projet de loi de finances autorisant le prélèvement sur recettes au profit des Communautés intervient trop tard pour modifier substantiellement les choix financiers européens.

L'avant-projet de budget général pour 2005 sera arrêté par le Conseil à la fin du mois de juillet, pour être examiné par le Parlement européen dans le courant du mois de septembre. Son élaboration coïncide avec les négociations conduites actuellement sur les « perspectives financières 2007-2013 », qui constituent la prochaine programmation pluriannuelle ayant vocation à encadrer les futurs budgets communautaires annuels.

En effet, depuis 1998, ceux-ci sont prédéterminés par une programmation qui fixe les plafonds annuels de crédits (d'engagement et de paiement) à ne pas dépasser. Chaque programmation est l'expression d'une nouvelle étape de la construction européenne :

– le « paquet Delors I » (1988-1992) traduisait la montée en puissance des politiques structurelles, avec l'accession de l'Espagne et du Portugal, sans remise en cause de la politique agricole commune (PAC) ;

– le « paquet Delors II » (1992-1999) a conjugué une accélération des politiques structurelles, pour favoriser la convergence des économies dans la future zone euro, et des dépenses PAC toujours dynamiques. De ce fait, les dépenses communautaires ont connu un fort ressaut en passant de 1,05% à 1,23% du revenu national brut ;

– les budgets actuels s'inscrivent dans le cadre de l'« Agenda 2000 » (2000-2006), qui montre le souci d'une plus grande discipline budgétaire. Le plafond de dépenses a été stabilisé à 1,23% du RNB et le financement des dépenses d'élargissement doit être assuré par une diminution des fonds structurels à destination des quinze autres États membres et une stabilisation des dépenses agricoles. Le budget communautaire effectif représente aujourd'hui environ 1% du revenu national brut (RNB) européen et reste donc sensiblement inférieur au plafond fixé dans l'Agenda 2000. Il subit cependant de fortes pressions liées, en particulier, aux besoins des dix nouveaux États membres : ceux-ci sont estimés à environ 0,20% du RNB européen et doivent s'inscrire, entre 2004 et 2006, dans une enveloppe de 45 milliards d'euros de crédits d'engagement et 35 milliards d'euros de crédits de paiement.

Le volume du budget communautaire est le principal point de débat des négociations sur les perspectives financières 2007-2013. Six États (France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Autriche et Suède) se sont prononcés pour une stabilisation à 1% du RNB. La Commission européenne propose d'augmenter le plafond à 1,24% du RNB d'ici 2013 (en crédits d'engagement), privilégiant l'addition de priorités nouvelles aux politiques existantes.

Quel que soit le choix qui sera finalement effectué, le budget communautaire devra aussi repenser ses priorités. Pour la PAC, un effort considérable de discipline budgétaire a déjà été consenti (notamment par la France) : les dépenses devront progresser de 1% par an en valeur d'ici 2013 *en incluant* les dépenses réalisées dans les nouveaux États membres. Ceci implique une nette diminution des dépenses en volume chez les quinze autres États membres. Le cœur du débat sur les priorités porte désormais sur les fonds structurels. Les nouveaux États membres ne souhaitent pas voir diminuer les crédits structurels dont ils bénéficient sur la période 2004-2006. Ces crédits sont, certes, limités par la barrière des « 4% » (montant maximal des transferts dont peut bénéficier un État, en pourcentage de son PIB), mais ils devront être intégralement versés, au nom de l'impératif de solidarité et pour le bon fonctionnement du marché commun, car leur PIB par habitant est inférieur de

moitié à la moyenne communautaire. Les transferts correspondant représentent 0,20% du RNB communautaire. Cette contrainte implique de revoir les dotations dont pourront bénéficier les quinze autres États membres. Cinq positions s'affrontent :

– la Commission européenne propose de porter l'enveloppe des actions structurelles de 0,40% à 0,46% du RNB ;

– les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni veulent limiter les fonds structurels aux pays d'Europe centrale et orientale, en réduisant ces dépenses à 0,25% du RNB ;

– l'Espagne, le Portugal et la Grèce veulent conserver le bénéfice des aides actuelles (à eux trois, ces pays ont reçu plus de 100 milliards d'euros entre 2000 et 2006), ce qui porterait le volume total des actions structurelles à 0,60% du RNB européen ;

– la Belgique, la Finlande et la France ont une position plus équilibrée : ils approuvent l'augmentation des aides au profit des nouveaux États membres, mais demandent le maintien d'une masse significative de crédits pour les régions des autres États, y compris si certaines d'entre elles ne relèvent plus de l'« objectif 1 ». Entre 2000 et 2006, la France bénéficie de 18 milliards d'euros d'aides structurelles, dont 3 milliards d'euros pour les départements et territoires d'outre-mer, 10 milliards d'euros pour les régions et 5 milliards d'euros pour l'emploi et la formation ;

– l'Autriche, le Danemark et peut-être l'Allemagne se prononcent pour une forte concentration des crédits au profit de la convergence et une limitation de leur montant à 0,34% du RNB.

Il faut noter que des économies sont possibles sur les crédits des politiques communautaires. Vingt domaines variés (éducation, culture, justice, audiovisuel, écologie, etc.) mobilisent 2 milliards d'euros de crédits pour une profusion de microprojets à l'efficacité mal mesurée. Le doublement des crédits afférents à la recherche (représentant 5 milliards d'euros aujourd'hui) est une bonne idée mais doit être assorti d'un redéploiement d'autres dépenses.

Enfin, il faut tirer partie de la négociation des perspectives financières 2007-2013 pour remettre en cause la « correction britannique », qui devient de plus en plus inacceptable. En effet, les raisons qui ont motivé sa création en 1984 ont disparu. A l'époque, la ressource TVA était la principale recette du budget communautaire et le Royaume-Uni avait, en proportion du PIB, une consommation plus forte que les autres États membres. Par ailleurs, le Royaume-Uni recevait moins de « retours européens » puisque la principale dépense communautaire résultait de la PAC, dont le secteur agricole britannique bénéficiait peu. Aujourd'hui, la TVA ne représente que 10% du

financement européen et la part de la PAC dans les dépenses décline fortement, tandis que son bénéfice s'élargit aux pays d'Europe centrale et orientale.

Obsolète, la correction britannique est également devenue inéquitable. En raison du « rabais sur le rabais » négocié à Berlin en 1999, principalement au profit de l'Allemagne, la France et l'Italie assument désormais, respectivement, 30,5% et 25% de la correction. Ceci représente un surcoût annuel de 1,5 milliard d'euros pour la France, soit près de 10% du total de la contribution française au budget des Communautés. Alors qu'en 2003, le PIB britannique représente 18,2% du PIB de l'Union européenne, la part de ce pays dans le financement du budget communautaire n'atteint que 12,9%. En revanche, la part de la France dans le financement du budget communautaire atteint 17,9% alors que son PIB ne représente que 16,8% du PIB de l'Union européenne.

L'avant-projet de budget pour 2005 est satisfaisant. Il consacre des sommes importantes aux nouveaux États membres, en raison de l'effet en année pleine des dépenses consenties en fraction d'année en 2004. Cela représente 15 milliards d'euros en crédits d'engagement et 10 milliards d'euros en crédits de paiement (inclus dans l'enveloppe globale de 45 et 35 milliards d'euros, respectivement, pour la période 2004-2006).

Parallèlement, il préserve la discipline budgétaire. Certes, les crédits de paiement bondissent de 10% (soit 10 milliards d'euros), mais cette hausse s'explique :

- par l'augmentation des crédits de paiement dans les pays de l'élargissement (+ 4 milliards d'euros) avec les premiers versements des aides directes de la PAC (2 milliards d'euros) ;

- par le retour à la normale des dépenses agricoles. En effet, la sécheresse en 2003 avait rendu nécessaire le versement d'avances aux agriculteurs, compensées par une diminution des dotations inscrites dans le budget 2004 ;

- par l'accélération de la consommation des fonds structurels. Sous la menace du dégageant d'office des engagements dormants pendant plus de deux ans et grâce aux réformes engagées par les États membres, le taux d'exécution des engagements est passé de 66% à 78% entre 2002 et 2003. En particulier, la France a simplifié la gestion de certains crédits en 2002 et a délégué à la région Alsace, à titre expérimental, la gestion directe des fonds communautaires. Ces réformes permettent de lutter efficacement contre un phénomène maintes fois dénoncé par la Commission, à savoir le décalage entre la mise en place des crédits d'engagement et le versement des crédits de paiement, qui traduit des retards de consommation.

Les dépenses administratives progresseraient de 3,9% en 2005, notamment sous l'effet du recrutement de 700 personnes supplémentaires lié à l'élargissement. Depuis une quinzaine d'années, l'effectif des fonctionnaires communautaires est stabilisé à 20.000 personnes environ (c'est-à-dire moins que celui de la ville de Paris). Entre 2004 et 2007, l'élargissement devrait conduire à augmenter les effectifs de 10 à 15%, soit 3.000 personnes.

La Commission a ensuite procédé à l'examen des amendements à l'article unique de la proposition de résolution.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le **Rapporteur général**, la Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, visant à supprimer la dernière phrase du neuvième alinéa (4.) de la proposition de résolution estimant excessive la croissance des crédits de paiement programmée en 2005 en faveur des actions structurelles, compte tenu des excédents budgétaires constatés en 2003 pour cette rubrique.

Le **Rapporteur général** a estimé contradictoire de reprocher aux institutions communautaires une sous-consommation chronique des crédits, peu conforme aux règles de bonne gestion, pour suggérer ensuite d'inscrire dans le budget un écart important entre les engagements et les paiements. De fait, une forte disproportion entre le montant des crédits d'engagements et celui des crédits pour paiement aurait pour effet d'augmenter encore le volume des engagements dormants (le « reste à liquider » dans la terminologie européenne) qui est déjà excessif s'agissant des fonds structurels.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, rectifié après les observations de **M. Pierre Hériaud**, tendant à insérer un paragraphe demandant, d'une part, le maintien des actions structurelles en faveur du développement territorial des zones défavorisées et, d'autre part, une progression du budget communautaire à 1,25% du RNB communautaire dans les perspectives financières 2007-2013.

M. Augustin Bonrepaux, Président, a considéré que l'adhésion des derniers États membres de l'Union ne doit pas avoir pour conséquence la disparition des fonds structurels dont bénéficient jusqu'à ce jour les Quinze. Certes, l'élargissement fournit l'occasion de réaliser des économies budgétaires, mais il ne faudrait pas pour autant que disparaisse l'indispensable solidarité communautaire. L'amendement proposé insiste donc sur le rôle essentiel des actions structurelles dans les territoires défavorisés, notamment les zones de montagne, dans les plus anciens États membres comme dans les nouveaux. Ce souci implique d'augmenter la taille du budget communautaire pour porter ses dépenses non pas seulement à 1,10% du revenu national brut

(RNB) de l'Union européenne, comme le proposait récemment un Commissaire européen français, mais à 1,25%.

Le **Rapporteur général**, soulignant l'importance de ce sujet, s'est opposé à cette dernière proposition. Six États membres, l'Allemagne, l'Autriche, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, ont adressé en février dernier une lettre au Président de la Commission européenne pour lui faire part de leur souhait que les dépenses du budget communautaire à échéance 2013 ne dépassent pas 1% du RNB communautaire. La phase de négociation sur les perspectives 2007-2013 est en cours, une décision définitive du Conseil européen sur la programmation pluriannuelle étant attendue à la fin du premier semestre 2005. Il serait inopportun de figer les positions françaises avant que cette négociation n'aboutisse. Il est d'ailleurs tout à fait possible de dépenser mieux dans le respect de l'enveloppe actuelle du budget européen. Il existe des possibilités d'économie budgétaire : par exemple, plus de 2 milliards d'euros sont consacrés chaque année à de très nombreuses actions hétéroclites sans qu'un réel examen de leur efficacité ait à ce jour été réalisé. La maîtrise des dépenses de fonctionnement reste perfectible. Le Rapporteur Général s'est en revanche déclaré favorable au rappel de la nécessité de préserver des actions structurelles significatives chez les Quinze.

La Commission a *adopté* l'amendement modifié après que **M. Augustin Bonrepaux, Président**, eut accepté de supprimer le dernier alinéa relatif à l'augmentation du budget communautaire.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par le **Rapporteur général**, visant, au dernier alinéa, à demander au Gouvernement de veiller à la suppression de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni sur sa contribution au budget communautaire.

Le **Rapporteur général**, approuvé par **MM. Augustin Bonrepaux, Président**, et **Pierre Hériaud**, a rappelé que les raisons qui avaient justifié en 1984 l'octroi de cet avantage ont aujourd'hui disparu. Il a en outre souligné que la correction britannique représente pour la France l'équivalent de 10% de sa contribution au budget communautaire, soit un coût annuel de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article unique ainsi modifié de la proposition de résolution.

* *
*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

Mercredi 7 juillet 2004

– Délibérations sur la clarification des relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics

Informations relatives à la Commission

I – La Commission a nommé *M. Yves Bur*, Rapporteur pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.

II – La Commission a nommé :

– *M. Gilles Carrez*, Rapporteur général, comme rapporteur de la proposition de résolution (n° 1723) présentée par M. René André au nom de la Délégation pour l'Union européenne sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2005.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE**

Mardi 6 juillet 2004

*Présidence de M. Pascal Clément, président,
puis de M. Jean-Luc Warsmann, vice-président*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Thierry Mariani, les articles du projet de loi de modernisation de la sécurité civile (n° 1680), adopté par le Sénat après déclaration d'urgence.

Après avoir rappelé que le ministre de l'Intérieur avait présenté le projet de loi au cours d'une précédente réunion de la Commission, **M. Thierry Mariani, rapporteur**, a indiqué qu'à la lumière des crises récentes et de l'évolution des risques, ce texte tendait à améliorer la politique de gestion des crises, à conforter ses structures et à apporter à ses principaux acteurs une reconnaissance attendue. A cet égard, il a brièvement signalé les dispositions actualisant l'organisation des secours, confortant l'organisation territoriale des secours et les responsabilités de l'État, définissant les responsabilités de chacun au sein du dispositif, apportant enfin aux sapeurs-pompiers volontaires et professionnels une reconnaissance bienvenue de leur engagement et des difficultés de leur métier.

Puis il a rappelé que les amendements adoptés par le Sénat visaient essentiellement à clarifier le texte, à conforter la place des élus en charge du financement des secours, à supprimer la possibilité de créer une réserve départementale, ainsi qu'à conforter l'organisation particulière, née de l'histoire, des services de secours du département.

Après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n°1 de M. Alain Bocquet et des membres du groupe des Député-e-s communistes et républicains, la Commission est passée à l'examen des articles du projet de loi.

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1^{er} : *Définition de la sécurité civile :*

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du **rapporteur**, l'un tendant à clarifier les liens entre les politiques relatives à la sécurité civile, à la sécurité intérieure et à la défense civile, l'autre précisant que le ministre chargé de la sécurité civile coordonne et non dirige les opérations de secours.

Puis elle a *adopté* l'article 1^{er} ainsi rédigé.

Article 2 : *Acteurs de la sécurité civile :*

Cet article a été *adopté* sans modification.

Article 3 : *Approbation des orientations de la politique de sécurité civile :*

La Commission a *adopté* successivement quatre amendements du **rapporteur** portant sur l'annexe relative aux orientations de la politique de sécurité civile : le premier visant, au I-1, à prévoir la participation de la Croix-Rouge et de la Fédération nationale de la protection civile au Conseil national de la sécurité civile, le deuxième, au II-3, invitant chaque commune à nommer un adjoint au maire ou un conseiller municipal chargé de la sécurité civile, le troisième de coordination, et le dernier, destiné à mentionner dans le III-3 les sapeurs-pompiers volontaires au même titre que les sapeurs-pompiers professionnels.

La Commission a ensuite *adopté* l'annexe ainsi rédigée et l'article 3 sans modification.

TITRE II

ORGANISATION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

CHAPITRE I^{er}

Obligations en matière de sécurité civile

Article 4 A : *Participation de toute personne à la sécurité civile :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 4 [art. L. 312-13-1 du code de l'éducation et L. 114-3 du code du service national] : *Sensibilisation des jeunes :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** réservant aux organismes et associations agréés par l'État la formation aux gestes de premier secours dispensés à l'école en application de l'article L. 321-

13-1 du code de l'éducation. Puis elle a *adopté* un amendement du même auteur insérant dans le code du travail un article L. 236-2 ouvrant la possibilité d'assurer une telle formation dans l'entreprise.

Elle a ensuite *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 5 : *Obligations des opérateurs de services :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 6 : *Obligations des établissements de santé et médico-sociaux :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 7 [art. 95-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986] : *Diffusion gratuite de messages d'alerte :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 8 : *Interopérabilité des réseaux de communication :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 9 [art. L. 122-7 du code des assurances] : *Responsabilisation des assurés qui n'ont pas respecté leurs obligations de débroussaillage :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 9 [art. premier de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982] : *Motivation des arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle :*

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** insérant un article additionnel tendant à prévoir que les arrêtés de catastrophe naturelle doivent être motivés, pour chaque commune ayant formulé une demande dans le cadre de la loi du 13 juillet 1982. Son auteur ayant fait valoir que l'actuelle absence de justification suscitait l'incompréhension des maires et des citoyens, la Commission a *adopté* cet amendement.

CHAPITRE II

Protection générale de la population

Article 10 : *Plan communal de sauvegarde :*

La Commission a *adopté* deux amendements du **rapporteur**, tendant à prévoir, l'un la désignation d'un « correspondant sécurité civile » au sein du conseil municipal des communes dotées d'un plan communal de sauvegarde, l'autre que ce plan est arrêté et mis en œuvre par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police.

Elle a ensuite *adopté* cet article ainsi modifié.

CHAPITRE III

Organisation des secours

Article 11 : *Plans ORSEC :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant que les plans ORSEC sont révisés au moins tous les cinq ans, puis cet article ainsi modifié.

Article 12 : *Dispositions spécifiques des plans ORSEC :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 13 [art. L. 2211-1 du code général des collectivités territoriales] : *Direction des opérations de secours par le maire :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 14 : *Opérations de secours dépassant les limites d'une commune :*

La Commission a *adopté* cet article, modifié par un amendement du **rapporteur** prévoyant que, dès le déclenchement d'une alerte en milieu souterrain, le préfet prévient le conseiller technique départemental pour la spéléologie, lorsqu'il a été désigné, afin d'être en mesure de mobiliser sans délai les moyens spécialisés.

Article 15 : *Opérations de secours dépassant les limites d'un département :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 16 : *Opérations de secours sur plusieurs zones de défense :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 17 : *Opérations de secours maritimes :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 18 : *Opérations de secours d'ampleur nationale :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 19 [art. L. 2521-3 du code général des collectivités territoriales] : *Compétence du préfet de police à Paris et dans la « petite couronne » :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Articles 19 bis [art. L. 2513-3 du code général des collectivités territoriales] **et 19 ter** [art. L. 1424-49 du code général des collectivités territoriales] : *Particularités des services de secours à Marseille et dans les Bouches-du-Rhône* :

Ces articles ont été *adoptés*, modifiés l'un et l'autre par des amendements de précision rédactionnelle présentés par le **rapporteur**.

Article 20 [art. L. 1424-4 du code général des collectivités territoriales] : *Commandement des opérations de secours* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** précisant explicitement, afin d'assurer l'efficacité des secours, que le commandant des opérations de secours coordonne l'action de tous les moyens publics et privés mobilisés pour l'accomplissement des opérations de secours.

Article 21 [art. L. 2215-8 du code général des collectivités territoriales et L. 321-12 du code forestier] : *Mise à disposition du laboratoire vétérinaire départemental et autorisation des feux tactiques* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 22 : *Financement des opérations de secours* :

La Commission a été saisie d'un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** ayant pour effet d'élargir la responsabilité financière de l'État à l'ensemble des moyens de secours, dès lors qu'ils ont été mobilisés par le préfet, son auteur ayant estimé nécessaire de définir plus clairement le mécanisme de compensation financière.

Le **rapporteur** a fait valoir que, l'essentiel des secours étant diligenté par le préfet, il en résulterait le transfert à l'État de la charge de la quasi-totalité des dépenses. Il a donc proposé à la Commission de rejeter cet amendement afin de préserver l'équilibre prévu par le projet de loi.

M. Charles de Courson, ayant rappelé que les charges des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont supportées par le contribuable départemental, a estimé que la mobilisation de ces moyens par le préfet, dans le cadre d'opérations relevant de l'État, était elle-même une source de déséquilibres. Il a cité l'exemple d'une *rave-partie* dans un département limitrophe de la Marne, pour laquelle le préfet avait fait appel à certains moyens du SDIS de ce département. Il a estimé que dans le dispositif résultant de l'article 22, la participation de l'État ne serait pas prévue, occasionnant des situations incohérentes qu'il a souhaité voir éviter grâce à l'adoption de cet amendement.

Le **président Pascal Clément** a estimé concevable un système dans lequel l'ensemble des compétences aujourd'hui confiées aux SDIS seraient

considérées comme régaliennes et en conséquence assumées par l'État. Mais il a invoqué la particularité de la tradition française, selon laquelle les sapeurs-pompiers, notamment volontaires, entretiennent des relations de proximité avec les élus locaux et sont en pratique soumis à une double tutelle. En l'espèce, il a suggéré de rejeter l'amendement, et d'examiner si, à l'expérience, les financements prévus par l'article sont suffisants, tout en invitant ses auteurs à engager le débat avec le Gouvernement en séance publique. La Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis elle a examiné un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** tendant à créer une procédure de réquisition, par le préfet, des SDIS extérieurs au département pour mobiliser leurs moyens en cas de crise grave.

Le **rapporteur** ayant considéré cette procédure inutilement lourde, et préconisé le maintien du dispositif du projet de loi, confirmant la procédure qui a fait ses preuves lors des incendies de l'été 2003, **M. Charles de Courson** a pour sa part insisté sur la clarté des situations juridiques et des conséquences financières liées à l'acte de réquisition. Il a fait valoir que cette procédure apportait la garantie que les préfets assument leurs responsabilités au nom de l'État. Invoquant l'exemple des incendies de forêts au cours des étés passés, il a signalé que les personnels et matériels mobilisés pour renforcer les moyens des départements du sud de la France avaient été envoyés avant l'établissement des projets de conventions relatifs au partage des charges entre les SDIS concernés.

La Commission a *rejeté* cet amendement. Puis elle a *adopté* l'article 22 sans modification.

Article 23 : Droit de réquisition :

La Commission a *adopté* cet article compte tenu d'un amendement rédactionnel du rapporteur.

Article 24 : Garanties accordées aux salariés requis :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

CHAPITRE IV

Réserves de sécurité civile

Article 25 [Intitulé de la section I 1 du chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales] : *Réserves de sécurité civile :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** clarifiant les missions des réserves afin d'éviter toute confusion avec les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), son auteur ayant exposé que

les réserves devaient constituer un dispositif souple, permettant d'organiser les bonnes volontés, et non une transposition des réserves militaires.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** précisant que la réserve communale renforce les moyens disponibles des communes et non ceux des SDIS, **M. Charles de Courson** ayant regretté que les missions des réserves ne soient pas étroitement circonscrites à la commune. Le **rapporteur** ayant indiqué que certains de ses propres amendements tendaient à encadrer davantage l'utilisation des réserves, tout en laissant la possibilité aux communes de mettre la leur à la disposition d'une autre commune, par exemple au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, la Commission a *rejeté* cet amendement, puis elle a *adopté* l'article 25 ainsi modifié.

Article 26 : *Réserves départementales de sécurité civile* :

La Commission a *maintenu la suppression* de cet article.

Article 27 [art. L. 1424-8-2 du code général des collectivités territoriales] : *Réserves communales de sécurité civile* :

Après avoir *adopté* deux amendements de précision identiques du **rapporteur** et de **Mme Anne-Marie Comparini**, la Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 28 (art. L. 1424-8-3 du code général des collectivités territoriales) : *Modalités d'engagement des réservistes de sécurité civile* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** précisant que les membres des réserves sont des bénévoles, et non des volontaires susceptibles d'être indemnisés.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements du **rapporteur**, le premier limitant à quinze jours ouvrables par an la durée des activités des réservistes, son auteur ayant souligné que l'utilisation des réserves devait rester exceptionnelle et qu'une durée de trente jours, à l'instar des réserves militaires, serait dissuasive pour les employeurs ; le second rendant obligatoire la conclusion d'une convention entre l'employeur du réserviste et l'autorité de gestion de la réserve, afin d'éviter les conflits qui pourraient survenir entre le réserviste et son employeur.

Puis la Commission a *adopté* l'article 28 ainsi modifié.

Article 29 (art. L. 1424-8-4 à L. 1424-8-8 du code général des collectivités territoriales) : *Droits et devoirs des réservistes* :

Après avoir *adopté* un amendement de coordination du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article 29 ainsi modifié.

Article 30 (art. L. 122-24, section IV-5 nouvelle du chapitre II du titre II du livre premier du code du travail ; art. 53 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ; art. 74 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; art. 63 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 relative à la fonction publique hospitalière) : *Protection des salariés et des fonctionnaires engagés dans une réserve de sécurité civile* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** fixant la durée maximale de mobilisation des fonctionnaires réservistes à quinze jours par an. **M. Charles de Courson** ayant signalé que ces dispositions pourraient être interprétées par les salariés du secteur privé comme favorisant les fonctionnaires, le **rapporteur** a indiqué que cet amendement se bornait à transposer les règles applicables aux activités des fonctionnaires dans la réserve militaire.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 30 ainsi modifié.

CHAPITRE V

Associations de sécurité civile

Article 31 : *Agrément des associations de sécurité civile* :

La Commission a *adopté* l'article 31 sans modification.

Article 32 : *Missions des associations de sécurité civile* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** réservant aux associations agréées la possibilité de participer aux opérations de secours ou au dispositif de sécurité en cas de rassemblement de personnes, son auteur ayant exposé que cette disposition éviterait de coopérer avec des associations ne présentant pas les garanties de compétences nécessaires, comme cela s'est produit lors des derniers championnats du monde d'athlétisme.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 32 ainsi modifié.

Article 32 bis : *Concours des associations agréées aux missions de secours d'urgence à personnes* :

La Commission a été saisie d'un amendement de suppression présenté par **Mme Anne-Marie Comparini**, qui a précisé que les associations ne peuvent exercer des missions de prompt secours ou des évacuations d'urgence sans porter atteinte aux compétences des services publics. Le **rapporteur** ayant souligné que la Croix-Rouge exerçait déjà, par nécessité, des missions de cet ordre dans certaines grandes villes comme Paris ou Toulouse, **M. Charles de Courson** a exposé les difficultés qui s'ensuivaient en matière de responsabilité et d'indemnisation de cette organisation.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** réservant la possibilité de procéder à des évacuations d'urgence aux associations agréées et ayant conclu une convention avec le SDIS afin d'éviter toute dérive, **M. Charles de Courson** s'étant interrogé sur la possibilité de telles missions au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

L'article 32 *bis* a été *adopté* ainsi modifié.

Article 33 : *Fixation des modalités d'intervention des associations par convention* :

La Commission a *adopté* l'article 33 sans modification.

Article 34 [art. L. 122-24-12, section IV-6 du chapitre II du titre II du livre I^{er} du code du travail ; art. 40-1 et 40-2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'État ; art. 59-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; art. 45-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique] : *Protection des membres des associations de sécurité civile* :

La Commission a *adopté* l'article 34 sans modification.

Article 35 : *Encadrement des associations hors de France* :

La Commission a *adopté* l'article 35 sans modification.

CHAPITRE VI

Évaluation et contrôle

Article 36 : *Mission de contrôle de l'inspection générale de l'administration* :

La Commission a examiné un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** limitant le contrôle de l'inspection générale de l'administration aux aspects opérationnels du fonctionnement des SDIS. **M. Charles de Courson** a exposé que si la compétence opérationnelle appartenait au préfet, la gestion administrative et financière du SDIS devait relever des élus locaux, et qu'en conséquence l'État n'avait aucun titre à contrôler cette gestion. **M. Patrick Delnatte** ayant précisé que l'article 36 confiait à l'IGA une mission d'évaluation des actions de prévention et le **président Pascal Clément** ayant estimé qu'il était ainsi exclusif d'un contrôle de gestion administratif, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Article 37 : *Rôle de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles :*

La Commission a *adopté* l'article 37 sans modification.

Article 38 : *Sanction des entraves à une inspection :*

La Commission a *adopté* l'article 38 sans modification.

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AUX SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

CHAPITRE I^{er}

Conférence nationale des services d'incendie et de secours

Article 39 : *Conférence nationale des services d'incendie et de secours :*

La Commission a été saisie d'un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** visant à supprimer la représentation, au sein de la conférence nationale, des parlementaires et des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, au motif que cette instance avait pour objectif premier de favoriser la concertation entre les représentants des conseils d'administration des SDIS et de l'État. **M. Charles de Courson** a observé que la présence de représentants des sapeurs-pompiers ferait de la conférence un doublon du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, alors que cette conférence n'est pas supposée être le lieu du dialogue social. **M. Christian Estrosi** a exprimé son accord avec cette position, en soulignant que les parlementaires n'ont pas la même expérience du terrain que les conseillers généraux. Le **rapporteur** a précisé que la conférence se prononcerait sur les textes de portée nationale, pour lesquels une concertation avec les sapeurs-pompiers apparaît nécessaire, et non sur les questions spécifiques à chaque département et il a rappelé que les deux tiers des membres de la conférence seraient des élus. **M. Patrick Delnatte** ayant signalé que la participation des sapeurs-pompiers était nécessaire pour formuler des avis portant sur l'organisation des secours, **Mme Anne-Marie Comparini** a estimé que la conférence pourrait toujours consulter les représentants des sapeurs-pompiers et la Commission a *adopté* l'amendement.

En conséquence, un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** donnant voix délibérative aux seuls représentants de l'État et des conseils d'administration des SDIS est devenu sans objet.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** étendant la consultation de la conférence à tout projet d'amendement du Gouvernement concernant les SDIS et la rendant obligatoire

sur les projets de décret, **M. Charles de Courson** ayant précisé que cette rédaction était inspirée de celle relative au comité des finances locales, le **rapporteur** ayant considéré que ce champ d'intervention était trop restrictif et que la consultation sur tout projet d'amendement était contraire au droit d'amendement reconnu à l'article 44 de la Constitution et **M. Bernard Derosier** ayant estimé qu'une telle disposition interdirait au Gouvernement de présenter des amendements en séance publique.

Article 39 bis (nouveau) [titre III du livre II de la première partie et art. L. 1231-1 à L. 1231-7 du code général des collectivités territoriales] : *Suppression du Conseil national des services publics départementaux et communaux* :

La Commission a *adopté* l'article 39 bis sans modification.

CHAPITRE II

Organisation des services départementaux d'incendie et de secours

Article 40 A : Armes hypodermiques :

La Commission a *adopté* l'article 40 A sans modification.

Article 40 [art. L. 1424-1 du code général des collectivités territoriales] : *Centres de première intervention non intégrés* :

La Commission a *adopté* l'article 40 sans modification.

Article 41 [art. L. 1424-1-1 du code général des collectivités territoriales] : *Suppression de la possibilité d'intégration des services départementaux d'incendie et de secours dans les services des conseils généraux* :

La Commission a examiné un amendement de suppression présenté par **Mme Anne-Marie Comparini**, visant à maintenir la possibilité pour un SDIS d'être intégré dans les services du conseil général. Le **rapporteur** a considéré qu'une telle intégration méconnaissait la spécificité des SDIS, minorait le rôle des maires et était contraire à la logique d'ensemble du projet de loi. Il a ajouté que la rupture du lien entre les SDIS et les communes fragiliserait le recrutement de sapeurs-pompiers volontaires. **M. Charles de Courson** a estimé que le maintien du statut d'établissement public pour les SDIS était injustifié puisque ceux-ci seraient financés exclusivement par les conseils généraux à partir de 2008. Il a signalé qu'il était possible de maintenir, au sein des SDIS intégrés dans les services d'un conseil général, une Commission de gestion à laquelle participeraient les maires. Il a enfin estimé que l'intégration au conseil général était une mesure de simplification administrative et a rappelé que cette possibilité avait été retenue par la Commission mixte paritaire sur la loi relative à la démocratie de proximité.

M. Bernard Derosier, après avoir rappelé que cette disposition avait été adoptée à la demande de la majorité sénatoriale, a ajouté qu'il s'agissait d'une possibilité et non d'une obligation. **M. Christian Estrosi**, après avoir souligné que les dépenses des établissements publics gérant des SDIS avaient connu une croissance exponentielle, a estimé que la gestion directe des SDIS permettrait une meilleure maîtrise des dépenses, étant précisé que la majorité politique du conseil général n'a pas toujours la majorité au sein du conseil d'administration des SDIS. Le **rapporteur** a considéré que ce genre de conflit deviendrait impossible avec la nouvelle loi, le président du conseil général étant de droit président du SDIS et les représentants du conseil général n'étant plus élus à la représentation proportionnelle, et il a précisé que le conseil général fixera désormais le montant de sa contribution. Le **président** ayant noté que l'autonomie des SDIS par rapport au conseil général était généralement source de dérapages financiers, la Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 41 ainsi modifié.

Article 42 [art. L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales] : *Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** tendant à prévoir que le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques est soumis à l'avis du conseil général et à l'avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Après avoir rappelé que le Sénat avait prévu un double avis conforme, le **rapporteur** a fait valoir que cette procédure paraissait disproportionnée, dès lors que, désormais, la majorité du conseil d'administration coïncidera avec celle du conseil général, dont en outre le président sera de droit président du conseil d'administration. Après que **M. Charles de Courson** eut plaidé en faveur du maintien du texte du Sénat, le **président Pascal Clément** a noté que l'avis conforme du conseil général pouvait se justifier par ses compétences en matière de financement du SDIS. **M. Patrick Delnatte** a considéré que le texte ne pouvait, sauf à courir le risque d'une déresponsabilisation des élus, et en particulier de l'opposition, aboutir à priver le conseil général d'un débat sur l'ensemble de l'organisation des secours. Le **président Pascal Clément** a toutefois noté que l'amendement du rapporteur contribuait à la cohérence du projet de loi.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis *adopté* l'article 42 sans modification.

Article 43 [art. L. 1424-9 et L. 1424-10 du code général des collectivités territoriales] : *Suppression de co-nominations* :

La Commission a *maintenu la suppression* de cet article.

Article 44 [art. L. 1424-23-1 du code général des collectivités territoriales] : *Conclusion des conventions de transfert* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 45 [art. L. 1424-24 et L. 1424-24-1 à L. 1424-24-6 du code général des collectivités territoriales] : *Composition du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours* :

La Commission a été saisie d'un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** tendant à supprimer la possibilité de représentation avec voie consultative des organismes partenaires du SDIS au sein de son conseil d'administration. Le **rapporteur** a rappelé que cette représentation était une faculté laissée à l'appréciation du conseil d'administration et il a proposé à la Commission de ne pas priver celui-ci d'une disposition souple, susceptible d'être adaptée aux particularités de chaque département. **M. Charles de Courson** a jugé déraisonnable de multiplier les participations d'organismes partenaires du SDIS à son conseil d'administration, sources, à ses yeux, de demandes coûteuses pour le SDIS.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement du rapporteur prévoyant la délibération du conseil d'administration sur le nombre et la répartition des sièges dans les six mois précédant le renouvellement des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le **rapporteur** a précisé que le nombre de sièges serait désormais arrêté par le conseil d'administration dans les limites de quinze à trente, un cinquième des sièges étant librement réparti par lui entre les départements, les communes et les EPCI. Il a indiqué que l'amendement comportait un double objet : d'une part, prévoir que la répartition du cinquième des sièges ne serait plus conditionnée par le critère des contributions des trois catégories de collectivités territoriales, ce critère devenant sans objet à compter de 2008 ; d'autre part, faire en sorte que la délibération intervienne tous les six ans, et non plus tous les trois ans.

M. Charles de Courson a estimé que le mode de répartition actuel des sièges, en fonction des contributions de chaque catégorie de collectivités était logique, et s'est déclaré hostile à une remise en cause d'un équilibre qui donne satisfaction et favorise la responsabilité. Le **président Pascal Clément** a relevé la valeur de l'argument.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis *adopté* l'article 45 ainsi modifié.

Article 46 [art. L. 1424-27 du code général des collectivités territoriales] : *Bureau du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** visant à réserver à un maire au moins une vice-présidence du conseil d'administration du SDIS, après que **M. Charles de Courson** eut fait part de ses réticences. Elle a ensuite *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 46 bis [art. L. 1424-28 du code général des collectivités territoriales] : *Convocation en urgence du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 47 [art. L. 1424-30 du code général des collectivités territoriales] : *Administration du service départemental d'incendie et de secours* :

La Commission a examiné un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** tendant à maintenir le poste de directeur adjoint à vocation gestionnaire et financière, nommé par le président du conseil d'administration. Le **rapporteur** s'est déclaré opposé à cette suppression, en coordination avec la mesure prévue au neuvième alinéa de l'article 49, dont il a annoncé une nouvelle rédaction. **Mme Anne-Marie Comparini** a défendu le principe d'une prépondérance de la fonction opérationnelle au sein du SDIS, et **M. Charles de Courson** a rappelé que le texte actuellement en vigueur avait été élaboré en Commission mixte paritaire dans un esprit d'équilibre, afin d'éviter de conférer aux directeurs de SDIS une influence excessive. **Le président Pascal Clément** a estimé qu'il s'agissait en théorie d'une bonne idée mais que la dualité des fonctions était un système voué à mal fonctionner en pratique. **M. Bernard Derosier** a souligné que le directeur du SDIS faisait l'objet d'une double nomination, par le ministre et le président du conseil d'administration du SDIS ; il s'est déclaré favorable au maintien de la possibilité pour le président du SDIS de nommer un directeur administratif et financier.

La Commission a *adopté* cet amendement, puis l'article 47 ainsi modifié.

Article 48 [art. L. 1424-30-1 du code général des collectivités territoriales] : *Expédition des affaires courantes* ; **article 48 bis** [art. L. 1424-31 du code général des collectivités territoriales] : *Commission administrative et technique des services d'incendie et de secours* :

La Commission a *adopté* ces articles sans modification.

Article 49 [art. L. 1424-33 du code général des collectivités territoriales] : *Direction des services d'incendie et de secours* :

Par cohérence avec la position prise sur l'article 47, la Commission a *rejeté* un amendement du **rapporteur** visant à maintenir un seul directeur départemental adjoint, chargé le cas échéant de suppléer le directeur départemental, et à créer un directeur administratif et financier. Puis elle a *adopté* cet article sans modification.

Article 50 [art. L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales] : *Financement des services départementaux d'incendie et de secours* :

La Commission a *adopté* cet article, modifié par deux amendements du rapporteur, l'un de portée rédactionnelle, l'autre de coordination avec la modification des règles déterminant le montant de la contribution du département au SDIS.

Article additionnel après l'article 50 [art. L. 2334-7-3 et 3334-7-2 du code général des collectivités territoriales] : *Report de la diminution de la dotation globale de fonctionnement des communes et de la dotation d'intercommunalité* :

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à répercuter, sur les règles de calcul de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation d'intercommunalité, le report de deux ans de la suppression des contributions communales et intercommunales aux SDIS.

Après l'article 50 :

La Commission a été saisie d'un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** tendant à donner aux conseils généraux la possibilité de lever une fiscalité optionnelle pour financer leur contribution aux SDIS. **M. Charles de Courson** a indiqué qu'il s'agissait de répondre au problème récurrent du financement des SDIS en responsabilisant l'ensemble des acteurs et des citoyens, afin qu'ils connaissent le coût du service de la sécurité civile, à l'instar de la démarche qui a été retenue en matière de traitement des ordures ménagères. Le **président Pascal Clément** et le **rapporteur** ayant émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement, ainsi qu'un amendement du même auteur donnant au conseil d'administration du SDIS la faculté de lever une fiscalité optionnelle pour financer celui-ci.

Article additionnel après l'article 50 : *Rapport au Parlement sur l'affectation d'une taxe* :

La Commission a été saisie d'un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini**, demandant au Gouvernement de remettre au Parlement

avant le 1^{er} janvier 2006 un rapport étudiant la possibilité d'affecter une taxe venant contribuer au financement des SDIS. **M. Charles de Courson** a jugé nécessaire que le Gouvernement éclaire le Parlement, en observant que le transfert aux départements de la taxe sur les conventions d'assurance automobile, soulevait de réelles difficultés, telles que la définition de l'assiette, s'agissant des flottes de location, ou le paiement de primes effectué à l'étranger. Il a estimé que la mise en place de la fiscalité directe pour le financement des SDIS constituait la solution la plus appropriée. Le **rapporteur** a jugé inutile la publication de ce rapport, le Gouvernement ayant confirmé qu'une partie de la taxe sur les conventions d'assurance serait transférée aux départements dès le projet de loi de finances pour 2005. **M. Charles de Courson** ayant souligné que le Gouvernement s'était engagé au transfert dès 2005, non d'une partie de la taxe, mais d'une somme représentative d'une fraction de son produit, la Commission a *adopté* cet amendement.

Article 50 bis [art. L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales] : *Obligation de consultation du comité des finances locales* :

La Commission a *adopté*, avec l'avis favorable du **rapporteur**, un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** supprimant cet article.

Article 50 ter [art. L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales] : *Élection de la commune de Marseille au fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur**, supprimant cet article afin de faire figurer ses dispositions dans le chapitre IV du titre III du projet de loi.

Article additionnel après l'article 50 ter [art. L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales] : *Gratuité des péages lors des interventions de secours sur le réseau des autoroutes concédées* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur**, disposant que les conventions passées entre les SDIS et les sociétés d'autoroutes prévoient la gratuité du passage aux barrières de péage lors des interventions de secours des SDIS, rendant sans objet un amendement similaire de **M. Christian Estrosi**.

Article additionnel après l'article 50 ter [art. L. 2123-28-1 du code général des collectivités territoriales] : *Retraite complémentaire des présidents et vice-présidents des conseils d'administration des SDIS* :

La Commission a *adopté* un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini**, affiliant les présidents et vice-présidents de conseil d'administration de SDIS à la retraite complémentaire des agents non titulaires des collectivités publiques.

Après l'article 50 *ter* :

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Christian Estrosi** tendant à exonérer de TIPP les véhicules des services d'intervention d'incendie et de secours.

CHAPITRE III

Coopération interdépartementale**Avant l'article 51 :**

La Commission a *rejeté* deux amendements de **Mme Anne-Marie Comparini**, le premier imposant au SDIS qui recruterait un pompier professionnel formé par un autre SDIS de rembourser à ce service une partie du coût de formation, le second imposant aux SDIS de conclure entre eux une convention relative aux modalités de ce remboursement.

Article 51 [Intitulé de la section 5 du chapitre IV du titre II du livre IV et art. L. 1424-43 et L. 1424-51 à L. 1424-58 du code général des collectivités territoriales] : *Établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

CHAPITRE IV

Dispositions particulières applicables au département des Bouches-du-Rhône

Article additionnel avant l'article 51 *bis* [art. L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales] : *Élection de la commune de Marseille au fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** reprenant les dispositions figurant à l'article 50 *ter* du projet de loi.

Article 51 *bis* [art. L. 2513-5 du code général des collectivités territoriales] : *Prise en charge des dépenses du bataillon de marins-pompiers de Marseille* ; **article 51 *ter*** [art. L. 2513-6 du code général des collectivités territoriales] : *Participation de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole aux dépenses du bataillon de marins-pompiers de Marseille* :

La Commission a *adopté* ces articles sans modification.

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AUX SAPEURS-POMPIERS

Article 52 A : *Reconnaissance du caractère dangereux du métier et des missions des sapeurs-pompiers* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

CHAPITRE I^{er}

Dispositions relatives aux sapeurs-pompiers professionnels

Article 52 [art. 12-2-1, 45 et 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984] : *Mutualisation des charges de formation des élèves officiers sapeurs-pompiers* :

La Commission a été saisie d'un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** tendant à supprimer le I de cet article. Après que **M. Charles de Courson** eut rappelé les conditions de financement de la formation des pompiers et jugé que les dispositions du projet de loi en la matière étaient incompatibles avec l'objectif de maîtrise des coûts, le **rapporteur** a observé que cet amendement revenait sur le débat, tenu au Sénat, ayant conduit à l'adoption d'un dispositif satisfaisant et jugé qu'il était contradictoire avec l'amendement précédemment examiné, prévoyant un mécanisme de remboursement des frais de formation engagé par un SDIS en cas de mutation du sapeur-pompier professionnel dans un autre service. La Commission a *adopté* cet amendement de suppression, rendant sans objet un amendement du rapporteur.

Article additionnel après l'article 52 : *Transfert des biens, droits et obligations de l'Institut national d'études de la sécurité civile à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompier* :

Le rapporteur a présenté un amendement prévoyant que l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, appelée à succéder à l'Institut national d'études de la sécurité civile, reprendra l'ensemble des biens, droits et obligations de cet Institut.

M. Charles de Courson a suggéré de compléter cet amendement par une disposition précisant que le transfert se fera en exonération de droits de mutation.

Après que le **rapporteur** eut précisé que la précision suggérée par M. Charles de Courson serait étudiée dans la perspective de la réunion prévue en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur.

Article 53 [art. 3, 4, 6, 7, 8 et 9 de la loi n° 2000-628 du 7 juillet 2000] : *Dispositif de fin de carrière des sapeurs-pompiers* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant que les sapeurs-pompiers professionnels âgés d'au moins cinquante ans et rencontrant des difficultés incompatibles avec l'exercice des fonctions opérationnelles puissent bénéficier d'un simple reclassement au sein du SDIS, en alternative aux trois formules prévues par le projet de loi (reclassement dans un autre corps, congé pour exercice d'une activité privée, congé avec constitution des droits à pension).

La Commission a ensuite *adopté* l'article 53 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 53 : *Médecins, pharmaciens et infirmiers de sapeurs-pompiers professionnels du service de santé et de secours du service départemental d'incendie et de secours* :

La Commission a *adopté*, sur avis favorable du rapporteur, un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** visant à permettre aux médecins, pharmaciens et infirmiers de sapeurs-pompiers professionnels du service de santé et de secours du SDIS de concilier une activité de sapeur-pompier professionnel et l'exercice d'une activité libérale ou le cumul d'un autre emploi permanent à temps non complet de la fonction publique.

Article additionnel après l'article 53 [art. 125 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 portant loi de finances pour 1984] : *Conditions d'attribution de la bonification d'annuités pour la retraite des sapeurs-pompiers professionnels* :

Par coordination avec l'instauration d'un reclassement et d'un congé pour raison opérationnelle prévue à l'article 53, la Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur**, modifiant les dispositions de la loi de finances pour 1984 relatives aux conditions d'attribution de la bonification d'annuités pour la retraite des sapeurs-pompiers professionnels, afin de viser le reclassement ou le congé pour « raison » opérationnelle et non plus pour « difficulté » opérationnelle.

Article 53 bis : *Comité d'hygiène et de sécurité* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** visant, d'une part, à insérer la disposition créant, dans tous les SDIS, un comité d'hygiène et de sécurité dans l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et, d'autre part, à préciser que la création d'un comité d'hygiène et de sécurité se fait en application de l'article 52 A du projet de loi qui reconnaît le caractère dangereux du métier et des missions des sapeurs-pompiers.

La Commission a ensuite *adopté* cet article ainsi modifié.

CHAPITRE II

Dispositions relatives aux sapeurs-pompiers volontaires

Article 54 A : *Accès au volontariat* ; **article 54** [art. 1^{er} et 19 de la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991] : *Protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires* ; **article 54 bis** [art. L. 1424-37-1 du code général des collectivités territoriales et art. 6-1 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996] : *Validation des expériences et protection contre le licenciement des sapeurs-pompiers volontaires* ; **article 54 ter** [art. L. 313-6 du code de la sécurité sociale] : *Modalités de comptabilisation des arrêts de travail des sapeurs-pompiers volontaires* :

La Commission *adopté* ces articles sans modification.

Article additionnel après l'article 54 ter [art. 5-1 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996] : *Compatibilité de l'activité de sapeur-pompier volontaire avec une activité professionnelle* :

Sur avis favorable du **rapporteur**, la Commission a *adopté* un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** prévoyant, d'une part, que l'activité de sapeur-pompier volontaire est compatible avec toute activité professionnelle privée, salariée ou publique, ainsi qu'avec l'occupation d'un emploi de la fonction publique ou, sous réserve des dispositions statutaires applicables aux personnels militaires, dans un corps d'armée, et, d'autre part, que l'activité des sapeurs-pompiers volontaires n'est pas soumise aux règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail.

Article additionnel après l'article 54 ter [art. 7-1 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996] : *Instauration d'une exonération forfaitaire de cotisations sociales au profit des communes accordant des autorisations d'absence à leurs agents sapeurs-pompiers volontaires* :

Mme Anne-Marie Comparini a présenté un amendement exonérant de cotisations sociales, à hauteur de 10 % du montant dû, les communes qui accordent des autorisations d'absence à leurs agents titulaires ou non titulaires ayant la qualité de sapeurs-pompiers volontaires, pour participer au fonctionnement ou aux missions des services d'incendie et de secours.

Le rapporteur s'est interrogé sur le coût de cette mesure.

M. Charles de Courson a fait valoir que, avant la suppression des corps communaux, les communes acceptaient que leurs employés soient volontaires, mais ne l'acceptent plus depuis la départementalisation. Il a fait observer que, faute d'incitation financière, la seule alternative offerte pour

comblent l'érosion du volontariat réside dans la professionnalisation des sapeurs-pompiers qui se révèle très coûteuse.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 54 ter [art. 7-1 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996] : *Convention entre le service départemental d'incendie et de secours et les employeurs de sapeurs-pompiers volontaires* :

La Commission a *adopté* un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** autorisant les SDIS à conclure avec les employeurs publics ou privés une convention par laquelle ces derniers s'engagent à mettre à disposition leurs employés sapeurs-pompiers volontaires, en contrepartie d'une indemnité versée par le service départemental.

Après l'article 54 ter :

La Commission a examiné un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** supprimant les réductions de prime d'assurance contre l'incendie, prévues, en faveur des employeurs de sapeurs-pompiers volontaires, par l'article 9 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1993 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

M. Charles de Courson a fait valoir que la réduction introduite en 1996 n'avait jamais été appliquée, les services du ministère des finances chargés de la mettre en oeuvre ayant eux-mêmes conclu qu'elle était inapplicable.

Le **rapporteur** a considéré qu'il était difficile de supprimer une disposition sans avoir un bilan précis des difficultés d'application auxquelles elle se heurte.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 55 [art. 10-1 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996] : *Engagement des sapeurs-pompiers volontaires pour une durée déterminée* :

Mme Anne-Marie Comparini a présenté un amendement ouvrant aux SDIS la possibilité de recourir à des emplois à durée déterminée pour remplacer momentanément des sapeurs-pompiers professionnels ou pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel.

Le **rapporteur** a objecté que cet amendement introduisait une catégorie nouvelle de sapeurs-pompiers et risquait faire concurrence au volontariat, les personnes susceptibles d'être recrutées à durée déterminée étant d'ores et déjà volontaires. Il a rappelé que le projet de loi instaurait des contrats à durée déterminée pour les volontaires et jugé cette création suffisante.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis *adopté* l'article 55 sans modification.

Article 56 [Intitulé du titre II et articles 15-1 à 15-4 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996) : *Avantage de retraite pour les sapeurs-pompiers volontaires* :

M. Charles de Courson a présenté un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** étendant à la prestation de fidélisation et de reconnaissance l'insaisissabilité et l'exonération de prélèvements sociaux dont bénéficie actuellement l'allocation de vétérance.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable aux six derniers alinéas de cet amendement, et considéré que celui-ci était satisfait par les deux amendements qu'il a déposés à l'article 56.

La Commission a *rejeté* cet amendement, ainsi qu'un amendement de **M. Christian Estrosi** ayant un objet identique.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** exonérant de CSG et de CRDS la prestation de fidélisation et de reconnaissance, puis deux amendements identiques du rapporteur et de **Mme Anne-Marie Comparini** rendant cette prestation insaisissable. En conséquence, un amendement de Mme Anne-Marie Comparini, exonérant cette prestation des impositions de toute nature et des prélèvements prévus par la législation sociale, est devenu sans objet.

La Commission a ensuite *adopté* cet article ainsi modifié.

CHAPITRE III

Dispositions relatives aux sapeurs-pompiers militaires

Article 56 bis [art. L. 83 du code des pensions civiles et militaires de retraite] : *Supplément de pension des sapeurs-pompiers militaires* :

La Commission *adopté* cet article sans modification.

TITRE V
DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER

CHAPITRE I^{er}

Dispositions générales

Article 57 : *Délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer* ; **article 57 bis** : *Habilitation à prendre par ordonnance les mesures d'adaptation en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna* :

La Commission a *adopté* ces articles sans modification.

CHAPITRE II

Dispositions applicables aux départements d'outre-mer et à Mayotte

Article 58 [Intitulé du chapitre II du titre V du livre VII de la première partie et art. L. 1752-1, L. 1752-2, L. 3441-8 et L. 3441-9 du code général des collectivités territoriales] : *Adaptations spécifiques aux départements d'outre-mer et à Mayotte* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

CHAPITRE III

Dispositions particulières à Mayotte

Article 59 : *Dispositions applicables à Mayotte* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** corrigeant des erreurs de référence, puis cet article ainsi modifié.

Article 60 : *Adaptation terminologique pour Mayotte* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** supprimant une référence, ainsi que cet article ainsi modifié.

Article 61 [art. L. 1752-3 du code général des collectivités territoriales] : *Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours* :

La Commission a *maintenu la suppression* de cet article.

Article 62 [art. L. 372-1 du code de l'éducation] : *Sensibilisation aux risques à Mayotte* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** corrigeant une erreur de référence, puis cet article ainsi modifié.

Article 63 [Intitulé de la section 4 *bis* du chapitre II du titre II du livre I^{er} et art. L. 122-41-1 et L. 122-41-2 du code du travail rendu applicable dans la collectivité départementale de Mayotte par l'ordonnance n° 91-246 du 25 février 1991] : *Compatibilité de la participation à une association ou une réserve de sécurité civile et de l'exercice d'une activité professionnelle à Mayotte* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur** rétablissant la dénomination exacte de la réserve de sécurité civile. Elle a ensuite *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 64 [art. L. 3551-10 du code général des collectivités territoriales] : *Règlement opérationnel* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** étendant à Mayotte l'ensemble des dispositions relatives au règlement opérationnel. Elle a ensuite *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 65 [art. L. 3551-11-1 du code général des collectivités territoriales] : *Réserves de sécurité civile à Mayotte* :

Par coordination avec la modification apportée à l'article 60, la Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** visant à confier par convention la gestion des réserves communales de sécurité civile de Mayotte à la collectivité départementale.

La Commission a ensuite *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 66 : *Diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité par les « media »* ; **article 67** : *Développement du volontariat à Mayotte* :

La Commission a *adopté* ces articles sans modification.

CHAPITRE IV

Dispositions applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon

Article 68 : *Dispositions applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon* ; **article 69** : *Adaptation terminologique pour Saint-Pierre-et-Miquelon* :

La Commission a *adopté* ces articles sans modification.

Article 70 [art. L. 1424-49 du code général des collectivités territoriales] : *Mise en œuvre des moyens de secours par le maire et le préfet à Saint-Pierre-et-Miquelon* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** étendant à Saint-Pierre-et-Miquelon l'ensemble des dispositions relatives au règlement opérationnel.

La Commission a ensuite *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 71 [art. 15-9 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996] : *Service territorial d'incendie et de secours de Saint-Pierre-et-Miquelon* ; **article 72** : *Dispositions applicables du code du commerce de Saint-Pierre-et-Miquelon* :

La Commission a *adopté* ces articles sans modification.

TITRE VI

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 73 : *Entrée en vigueur des dispositions relatives au conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours* :

La Commission a examiné un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** repoussant au prochain renouvellement des conseils municipaux l'entrée en application des règles prévues par le projet de loi pour la composition des conseils d'administration des SDIS.

Le rapporteur a estimé que cet amendement aurait pour effet, compte tenu du probable report des prochaines élections municipales, de repousser de quatre ans l'entrée en application de la réforme des conseils d'administration des SDIS.

M. Charles de Courson a fait valoir que cet amendement était une mesure de simplification, visant à éviter de nouvelles élections qui seraient lourdes à organiser et qui, en tout état de cause, ne changeraient rien au fonctionnement des SDIS.

M. Alain Gest a objecté que les dispositions du projet de loi relatives aux conseils d'administration des SDIS modifiaient sensiblement les règles de gestion des services départementaux, et qu'il était dans l'intérêt de ces services de mettre en application ces règles le plus vite possible.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis *adopté* cet article sans modification.

Article 74 : *Abrogation de la loi du 22 juillet 1987* ; **article 75** : *Compensation des charges résultant des transferts, créations et extensions de compétence* :

La Commission a *adopté* ces articles sans modification.

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

* *
*

Mardi 6 juillet 2004

Présidence de M. Pascal Clément, président

La Commission a procédé à l'audition de M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la Justice, et de M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, sur le traitement de la récidive des infractions pénales.

Le président Pascal Clément a tout d'abord relevé que, plus que jamais, la lutte contre la récidive était au cœur des préoccupations des Français, les affaires récentes démontrant la dimension insupportable prise par ce phénomène. Celles-ci, tout comme le taux moyen de récidive de 31 %, signifient clairement que, en la matière, l'arsenal législatif et la politique pénale sont nettement insuffisants. Dans ces conditions, s'interroger sur les moyens de traiter au mieux la récidive pénale constituait un véritable devoir pour la Représentation nationale car refuser à la police et à la justice les moyens de lutter contre ce fléau reviendrait à les empêcher d'accomplir leur mission de service public.

Certains députés, parmi lesquels MM. Christian Estrosi, Jean-Paul Garraud, Georges Fenech et Gérard Léonard ont souhaité contribuer à cette réflexion, dans le cadre d'un débat riche et ouvert. À partir de leurs travaux, la mission d'information de la Commission des Lois s'est engagée dans une étude couvrant la totalité du processus judiciaire, allant des poursuites à la condamnation, puis de la condamnation à l'exécution de la peine et à la libération de l'intéressé. Créée le 7 avril dernier, la mission arrive maintenant au terme de ses travaux, après vingt-cinq auditions, menées sous la direction de son rapporteur, M. Gérard Léonard, qui ont montré que la dangerosité des délinquants et leur propension à la violence doivent être placées au cœur de l'action et de la décision judiciaires. Or, celles-ci sont insuffisamment prises en compte aujourd'hui, comme en attestent la faiblesse du suivi médical et psychiatrique en détention, ou l'absence de suivi de ces délinquants après leur libération.

Un tel constat ne peut que sincèrement inquiéter et appeler des remèdes : c'est dans ce but que la mission d'information proposera vingt mesures pour placer la lutte contre la récidive au cœur de la politique pénale. L'engagement du Gouvernement dans la lutte contre la récidive ne fait aucun doute. Il serait souhaitable qu'il se poursuive maintenant avec la Commission des Lois, grâce au travail effectué par tous les parlementaires membres de la mission d'information.

M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a, en premier lieu, salué la qualité du travail effectué par la mission d'information sur un sujet de préoccupation majeure des Français. La montée des violences, notamment sexuelles, constatée aujourd'hui est intolérable, comme l'illustrent les récents drames en Alsace ou dans les Ardennes. Certes, grâce au travail d'enquête de la police et de la gendarmerie, les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces faits ont été arrêtées, mais, pour les enfants martyrisés et les familles brisées, tout doit être fait pour éviter que de telles tragédies se renouvellent. Récemment, la réunion à Gif-sur-Yvette de près de trente associations de victimes a permis de mesurer les efforts à accomplir collectivement pour mieux prendre en compte les victimes tout au long de la chaîne pénale, que ce soit dans les commissariats, ou lors de la mise en œuvre des réparations prescrites par le juge.

Dans cette perspective, il faut protéger davantage la société, notamment contre la perversité de certains criminels déjà condamnés. Cette tâche difficile, à laquelle divers parlementaires ont contribué, notamment MM. Christian Estrosi, Gérard Léonard ou Jean-Paul Garraud, exige une détermination commune des forces de l'ordre et de la justice. L'audition conjointe du garde des Sceaux et du ministre de l'Intérieur témoigne de cette volonté à la fois d'un engagement commun sur le problème de la récidive, et d'une plus grande solidarité de l'ensemble de la chaîne pénale.

La lutte contre la récidive suppose d'abord de lutter plus efficacement contre la délinquance. À cet égard, la mobilisation des forces de l'ordre a permis de continuer de réduire la délinquance, de 3,7 % au premier semestre de cette année. De leur côté, magistrats et fonctionnaires de justice ont permis, avec des moyens constants, une accélération du traitement des dossiers depuis deux ans. Ces résultats devraient pouvoir être encore améliorés, en demandant aux services d'accorder une importance particulière à la qualité des procédures établies, et en tirant les effets attendus de la réforme des corps et carrières de la police nationale, qui devrait permettre de disposer, à terme, de plus de 40 000 officiers de police judiciaire (OPJ) qualifiés.

Au-delà, les bons résultats doivent s'inscrire dans la durée, en attaquant les « noyaux durs » de la criminalité. Les nouvelles priorités qui viennent d'être assignées aux services vont en ce sens. De même, la récidive doit-elle être traitée véritablement en tant que telle, car plus d'un tiers des délits est commis par des récidivistes, et près de la moitié par des délinquants mineurs. De surcroît, ce taux augmente régulièrement, depuis plusieurs années, attestant de l'inefficacité du dispositif pénal et de son application. L'action à mener doit en conséquence être guidée par trois objectifs : réduire les taux de récidive ; faire reculer le sentiment d'impunité, toutes les infractions devant

pouvoir être sanctionnées ; enfin, restaurer l'autorité de l'État pour appuyer la mobilisation des forces de l'ordre.

Pour lutter contre la récidive, il convient naturellement de mieux en appréhender sa réalité, qui doit être abordée sous tous ses aspects : statistiques précises attendues de l'Observatoire de la délinquance ; attention renouvelée à la psychologie des criminels en série et aux hyperviolents, se fondant sur la tradition de la criminologie française, sur les travaux de l'Institut des hautes études de sécurité intérieure (IHESI) en liaison avec les équipes de recherche du ministère de la Justice et de l'université, sur le système d'analyse des liens de la violence associée au crime (SALVAC), ou encore sur la comparaison avec les expériences étrangères.

Le ministre a ensuite indiqué que la recherche de l'efficacité commandait l'évolution de certaines pratiques, et sans doute de la loi elle-même, dans le cadre d'une triple exigence de légitimité, qui impose que seul le juge se prononce sur la nécessité et la durée d'une peine d'emprisonnement ; de responsabilité, qui exige que les peines prononcées tiennent mieux compte de la dangerosité des délinquants ; d'équité enfin, qui suppose une gradation de la sanction en fonction de la gravité de la récidive et de la volonté du délinquant de persévérer ou non dans l'erreur.

Ces orientations doivent être suivies, parallèlement avec le ministère de la Justice, selon deux axes : une meilleure politique de traitement et de suivi des grands récidivistes et des délinquants « réitérants », qui devra faire l'objet de mesures prises à l'occasion des prochaines réunions des conférences départementales de sécurité ; la mise en œuvre d'actions plus efficaces, avec l'appui des groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), qui seront de nouveau réunis à cet effet par les procureurs de la République. Même si certaines juridictions souffrent d'une surcharge d'activité incontestable, dans les grandes villes et en Ile-de-France, la rapidité des jugements pour les délinquants récidivistes serait de nature à rassurer les Français et à prévenir ces comportements : aussi la suggestion de la Chancellerie de rendre exécutoires les jugements condamnant les multirécidivistes à des peines d'emprisonnement ferme, malgré un éventuel appel, doit-elle être soutenue.

Puis, le ministre a estimé que l'ensemble de la chaîne pénale devait être renforcé :

— par une meilleure information des magistrats, sur la personnalité des prévenus et leur trajectoire. La démarche du garde des Sceaux, qui souhaite demander aux procureurs de retenir systématiquement l'état de récidive dès qu'ils en sont informés, et de permettre aux juridictions de jugement de pouvoir en tenir compte même si celui-ci n'a pas été visé dans

l'acte de poursuite, doit être saluée. Elle suppose toutefois une vigilance accrue des OPJ sur le passé criminel des suspects lors de leur mise en garde à vue, ainsi que l'amélioration des moyens techniques nécessaires pour accélérer les possibilités de consultation, par les procureurs et les juges d'instruction, des fichiers STIC pour la police et JUDEX pour la gendarmerie, indépendamment du casier judiciaire dont l'utilisation semble parfois poser des difficultés. Ainsi pourra être évité l'écueil des peines automatiques, peu conformes à notre tradition juridique et aux principes constitutionnels, tout en permettant de prononcer des peines plus sévères pour les récidivistes ;

— par une application rapide et effective de la loi pénale, fondée sur une coopération intelligente de l'ensemble des acteurs du système répressif, le ministre de l'Intérieur devant légitimement se préoccuper du bon fonctionnement de l'institution judiciaire et pénitentiaire, comme le garde des Sceaux de celui de la police et de la gendarmerie. À cet égard, la qualité du dialogue entre les collaborateurs des ministres ou entre les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales et le directeur des Affaires criminelles et des grâces témoigne de cet esprit ;

— par une concertation accrue, qui permettra de connaître les suites données à l'engagement permanent des policiers et des gendarmes dans leur mission, de comprendre, par exemple, comment les condamnations pour vol ont diminué de 74 % entre 1984 et 2001 alors que les vols eux-mêmes ont augmenté de 10 %, ou d'éviter le risque de voir se développer une justice « privée » pour les contentieux échappant ainsi à la chaîne pénale ;

— par une application des peines rendue plus responsable grâce à la prise en considération de la dangerosité des délinquants. En particulier, le prononcé des peines ne devrait plus pouvoir être assorti, sans limites, de sursis avec mise à l'épreuve, au risque de rendre impossible toute réinsertion, qui exige naturellement des sanctions. *A contrario*, les primo-délinquants pourront alors bénéficier d'un réel accompagnement de la part des services de probation aujourd'hui surchargés. En conséquence, la révocation du sursis devrait, après répétition d'actes de violences, être automatique. De même, l'octroi automatique des réductions de peines doit être réduit, que ce soit par la prise en compte de la dangerosité des délinquants en matière de libération conditionnelle ou de confusion des peines, par l'exclusion, acceptée, des faits de violence grave de la grâce présidentielle, ou par l'impossibilité de réduction des peines pour les cas les plus dangereux ;

— par une préparation plus adaptée des détenus à leur libération, privilégiant, dans l'intérêt de tous, l'aide à la recherche d'emploi au cours de la période probatoire et par l'intégration, dans les objectifs des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, de l'accompagnement des détenus libérés.

Le ministre a ensuite souligné que la lutte contre la délinquance sexuelle devait constituer une priorité absolue, de nature à répondre aux attentes de l'opinion publique. Dans cette perspective, un fichier des délinquants sexuels a commencé à être mis en place, en collaboration avec la Chancellerie et il pourrait devenir la base d'un nouveau fichier européen géré par Europol, si les pays membres de l'Union en sont d'accord. Dans le même sens, il est urgent que le ministère de la Santé se mobilise pour organiser un véritable suivi psychiatrique des détenus libérés ayant commis des atteintes sexuelles, et que soient prises les dispositions législatives nécessaires pour trouver des solutions alternatives à la prison et à l'hôpital psychiatrique pour l'incarcération des pervers criminels.

Le ministre a conclu son propos en indiquant que le projet de loi sur la prévention de la délinquance comprendrait des dispositions en faveur de la lutte contre la récidive et que la réflexion gouvernementale serait poursuivie pour élaborer les mesures les mieux à même de répondre aux exigences légitimes des citoyens. En tout état de cause, dans des cas graves de récidive de certains mineurs, seule la sanction est efficace, qu'il s'agisse de la rétention ou de l'éloignement dans des établissements aménagés à cet effet, à l'instar de ceux que le ministre de la Justice est en train de mettre en place.

Soulignant l'opportunité d'avoir engagé des réflexions parallèles au sein du Parlement et du Gouvernement sur le traitement de la récidive des infractions pénales et remerciant les membres de la mission d'information pour le travail accompli, **M. Dominique Perben, ministre de la justice, garde des Sceaux**, a rappelé que l'étude la plus récente sur le taux de récidive l'évaluait à environ 30 % pour l'ensemble des condamnés pour délit, à 45 % pour le sous-ensemble des condamnés à des peines fermes, à 40 % pour les condamnés pour violences et 50 % pour les condamnés pour vol. Très préoccupantes, ces données justifient de privilégier des solutions pragmatiques et efficaces.

En premier lieu, il convient de se donner les moyens de faire en sorte que les peines soient effectivement exécutées pour que le condamné en ressente immédiatement les conséquences. Sur ce point, la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité comporte plusieurs dispositions innovantes, qui n'ont pas pu encore donner toute leur mesure compte tenu de leur mise en application récente et qui reprennent les conclusions du rapport de M. Jean-Luc Warsmann rendu en 2003 sur les peines alternatives à la détention, l'exécution des courtes peines et la préparation des détenus à la sortie de prison. Bien que contestée, l'extension de la comparution immédiate constitue un élément important de dissuasion, en assurant le prononcé rapide d'une sanction. Concourent également à l'amélioration de l'effectivité des peines la diversification des sanctions et la mise en place des bureaux d'exécution des peines : ces derniers permettent en

effet d'entamer l'exécution de la sanction dès l'audience et devraient être amenés à se développer, au vu des expériences encourageantes qui se sont déroulées à Bordeaux, Nantes et Orléans puisqu'il a été constaté que dans 80 % des cas, la peine a été acceptée par l'intéressé.

En second lieu, et ce point est particulièrement important, il convient d'améliorer la clarté et la cohérence des sanctions infligées par les tribunaux. Il est en effet choquant de constater, pour un même individu, l'accumulation de nombreuses peines de même nature, sans logique, ni portée pédagogique et sans que soit pris en compte son passé ; il est nécessaire à cet égard que les procureurs veillent systématiquement à la cohérence et à l'effet dissuasif des sanctions réclamées. À cette fin, la gamme des modes de poursuite à la disposition des parquets a été étendue pour permettre une réponse plus adaptée par type de contentieux. Ainsi, le développement de la composition pénale, celui de la comparution immédiate ou encore l'institution du « plaider-coupable » doivent permettre de mieux assurer l'effectivité de la peine. Des instructions ont été données aux parquets pour que soient systématiquement vérifiés les antécédents des personnes mises en cause afin d'en tirer les conséquences sur le quantum de peine requis. Il a également été demandé aux parquets de ne plus requérir que des peines fermes contre les personnes qui ont déjà été condamnées à deux reprises au moins. Lorsqu'une personne fait l'objet de poursuites, les parquets devront systématiquement rechercher si cette personne a fait l'objet d'une peine prononcée antérieurement pour que, si tel est le cas, la peine soit immédiatement mise à exécution.

En dernier lieu, il convient de promouvoir une politique pénale volontariste. À ce titre, il est souhaitable de réactiver, à l'échelle des parquets les plus concernés, les groupes locaux de traitement de la délinquance. Associant, pour un temps donné et un objectif déterminé, le procureur, les services de police, le représentant du maire et, le cas échéant, les bailleurs sociaux et les représentants de l'éducation nationale, ils permettent d'assurer un traitement ciblé des délinquants d'habitude.

Le ministre a ensuite rappelé les grandes lignes des dispositions relatives aux périodes de sûreté. En la matière, la loi n° 94-89 du 1^{er} février 1994 a prévu des périodes de sûreté pour certaines infractions, telles que les crimes à caractère sexuel. Leur durée est de la moitié de la peine ou, s'il s'agit d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, de dix-huit ans ; elle peut, en outre, être portée jusqu'aux deux tiers de la peine ou, s'il s'agit d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, jusqu'à vingt-deux ans ; enfin, en cas d'assassinat d'un mineur de quinze ans et si l'assassinat a été précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie, la période de sûreté peut être portée à trente ans ou la réclusion criminelle à perpétuité n'être assortie d'aucune mesure d'aménagement, ce qui équivaut à la perpétuité

réelle. Adaptées aux cas de crimes les plus odieux, ces dispositions sont régulièrement appliquées, comme en témoignent les jugements rendus contre, par exemple, Guy George ou les frères Jourdain. Face à l'actualité de ces derniers jours, le ministre a fait part de son souhait d'engager, en lien avec les ministres de l'Intérieur et de la Santé, une réflexion sur les relations entre la justice et la psychiatrie, la France n'étant pas en avance sur ces questions et les magistrats pouvant se trouver dans des situations délicates lorsque l'expertise psychiatrique conclut à l'absence de dangerosité de l'individu. Les interrogations en cours portent sur les soins à dispenser en prison et à l'extérieur ainsi que sur l'articulation entre le monde carcéral et les établissements psychiatriques. Certaines personnes ont effet davantage leur place dans ces derniers, car leur incarcération, outre qu'elle est source de perturbation pour le fonctionnement de l'établissement pénitentiaire, ne permet pas de leur dispenser les soins appropriés. À cet égard, un devoir de lucidité impose de reconnaître que la réponse à ce type de délinquants n'est pas dans la prison.

Après avoir indiqué que 800 postes de psychiatres étaient vacants dans le secteur public, alors même que près de 40 % des détenus souffraient de troubles mentaux, **le président Pascal Clément** a demandé aux ministres quelles étaient les initiatives que le Gouvernement entendait prendre afin de surmonter ces difficultés qui ont, notamment, pour conséquence de rendre inapplicables les mesures de suivi socio-judiciaire ordonnées à l'encontre des délinquants sexuels en application des dispositions des articles 131-36-1 et suivants du code pénal. Il a également interrogé le ministre de la justice sur le calendrier d'entrée en vigueur des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), dédiées à la prise en charge des détenus souffrant de troubles psychiatriques, dont la création est prévue par l'article 48 de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002.

M. Gérard Léonard, rapporteur de la mission d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales, a tout d'abord tenu à saluer la présence conjointe des deux ministres attestant de la volonté du Gouvernement de lutter avec fermeté et détermination contre ce phénomène préoccupant tout en témoignant de l'importance qu'il accorde à la réflexion de la mission dont un grand nombre de ses propositions paraît d'ores et déjà recueillir l'accord du ministre de l'Intérieur.

Après avoir rappelé que le débat sur la question de la récidive avait été engagé à la suite du dépôt de la proposition de loi de M. Christian Estrosi tendant à instaurer des peines minimales en cette matière, il a indiqué que la mission avait procédé à plus de vingt-cinq auditions pendant trois mois et souligné que ses propositions n'étaient donc pas dictées par des

considérations liées à l'actualité judiciaire ni avancées dans l'urgence et la précipitation.

Observant que la mesure de la récidive par les instruments statistiques disponibles était imprécise en raison de sa définition juridique particulièrement stricte, il a indiqué que les études réalisées en cette matière s'accordaient néanmoins à considérer que les condamnés pour vol et pour conduite en état alcoolique représentaient la majorité des réitérants. Puis, abordant la question de la prise en compte de la récidive depuis le jugement jusqu'à la libération du condamné, il a jugé celle-ci insuffisante puisque seulement 5,3 % des condamnations délictuelles et 2,6 % des condamnations criminelles avaient mentionné la circonstance aggravante de récidive en 2002 alors même que les taux moyens de récidive atteignaient, respectivement, 31 % et 4,7 %. Il a précisé que cette situation pouvait résulter soit du défaut d'harmonisation des pratiques judiciaires sur l'ensemble du territoire national en raison de l'absence d'une politique pénale claire en cette matière, soit du caractère incomplet des informations figurant au Casier judiciaire, le délai entre le jour du jugement et la saisine des données par le Casier judiciaire pouvant atteindre 18 mois dans certaines juridictions. Regrettant ce défaut d'information des magistrats qui leur interdit de relever la récidive puisqu'ils en ignorent l'existence, il a interrogé les ministres afin de savoir dans quels délais allait entrer en vigueur l'article 21 de la loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure prévoyant l'accès direct des magistrats aux données figurant dans le fichier « STIC ». Observant que les faits de violence commis contre les personnes avaient tendance à augmenter en dépit de la baisse générale de la délinquance constatée depuis deux ans, il s'est demandé si les règles de l'exécution provisoire des condamnations ne devraient pas être modifiées afin de permettre l'incarcération de droit des récidivistes violents, la juridiction saisie conservant toutefois le droit de ne pas ordonner cette mesure par une décision motivée.

Après avoir ensuite rappelé que le code de procédure pénale ne prévoyait aucune limitation quant au nombre de condamnations assorties du sursis avec mise à l'épreuve qu'un tribunal pouvait prononcer à l'encontre d'un même condamné, conduisant ainsi à la multiplication des SME sans aucune forme de suivi ce qui décrédibilise les sanctions prononcées et l'autorité de la Justice, il a souhaité savoir si les ministres seraient favorables à une réforme limitant le nombre de SME susceptibles d'être prononcés. Tout en déplorant que la dangerosité des condamnés, dont la récidive est un bon indicateur, soit insuffisamment prise en compte et évaluée dans notre système judiciaire et carcéral, il a évoqué les expériences menées aux États-Unis tendant à placer les condamnés les plus dangereux sous surveillance électronique mobile garantissant, en cas de besoin, la localisation de l'intéressé et a souhaité savoir si les ministres seraient favorables à ce que le débat soit engagé dans notre pays

sur la mise en œuvre de dispositifs de surveillance de cette nature. Enfin, après avoir souligné que le traitement des récidivistes les plus violents ne relevait pas seulement de la justice mais également de la santé publique et regretté, à son tour, que 800 postes de psychiatres soient vacants, il a conclu son propos en indiquant que, sous réserve de leur adoption par la mission, les principales propositions qu'elle avançait feraient l'objet d'une proposition de loi.

M. Christian Estrosi a tenu en préambule à remercier le rapporteur de la mission d'information, ainsi que son président, car les travaux de la mission ont su établir un juste équilibre entre le débat, forcément passionnel, sur la récidive, et les contraintes juridiques, permettant ainsi de parvenir à des propositions très concrètes. Il a également exprimé sa satisfaction de voir auditionnés en même temps les deux ministres concernés, car le problème posé par la récidive est justement le bon fonctionnement, d'un bout à l'autre, de la chaîne pénale.

Rappelant les termes de la proposition de loi prévoyant des peines minimales en matière de récidive dont il avait été co-signataire, il a regretté qu'elle ait été trop souvent caricaturée, certains ayant entretenu une confusion délibérée avec les peines planchers dont la constitutionnalité est contestée. Il a jugé, au contraire, que l'instauration des peines minimales ne pose pas de problème constitutionnel, dans la mesure où il est prévu que les magistrats disposent du pouvoir d'écarter l'application d'une peine minimale. Insistant, en conséquence, sur la nécessité de responsabiliser davantage les magistrats dans le prononcé de la peine, il s'est réjoui que les propositions de la mission rejoignent cet objectif et s'est déclaré particulièrement attentif aux propositions législatives annoncées par le ministre de l'Intérieur sur ce thème. Reprenant l'état des lieux dressé par le ministre de la Justice, il a observé que l'ensemble des textes adoptés depuis 2002 avait permis de faire reculer de façon sensible la délinquance, mais déploré que cet arsenal législatif mis en place n'ait pas été suffisant pour s'attaquer au noyau dur que constitue la récidive. Il a plaidé en conséquence pour l'adoption rapide de mesures législatives permettant de lutter efficacement contre la récidive, grande ou petite. S'agissant des cas les plus graves, il a considéré que la condamnation à perpétuité, assortie de durées incompressibles, ne donnait pas satisfaction aujourd'hui puisqu'il était toujours possible de prononcer des mesures de libération conditionnelle, sur simple décision d'une Commission composée de magistrats. Il a jugé urgent de proposer des réformes allant dans le sens d'un meilleur contrôle des décisions de libération conditionnelle, et s'est félicité des pistes envisagées par la mission.

M. Jean-Paul Garraud a salué la détermination des ministres dans la lutte engagée contre la récidive, en évoquant l'urgence qu'il y avait désormais à intervenir au vu de l'actualité effrayante de ces dernières semaines.

Il a ensuite fait état du postulat actuel qui fonde le prononcé de la peine sur les faits commis, la personnalité du condamné et l'utilité de la peine dans l'optique d'une réinsertion future. Tout en approuvant les termes de ce postulat, il a regretté qu'il fige excessivement les choses en ne permettant pas de prendre en compte l'évolution de la personnalité du condamné lors de sa détention, notamment au regard de sa dangerosité. Dès lors, il a déploré qu'aucune disposition ne permette d'intégrer cette donnée dans la durée de la détention, dans les cas où les mesures adéquates n'auraient pas été prises dès le prononcé de la peine. Il a de même regretté que ne soit prévue aucune mesure d'accompagnement après la sortie de prison, des dispositifs de surveillance et de contrôle étant interdits au motif que l'individu avait payé sa dette à la société. Il a jugé qu'il fallait, au contraire, mettre en place des dispositifs novateurs de surveillance adaptée, en tenant compte de la dangerosité de l'individu.

M. Jérôme Lambert a tout d'abord souligné la qualité des travaux de la mission d'information à laquelle il a participé assidûment et qui lui a donné l'occasion d'entendre des interventions novatrices sur les causes de la récidive. Relevant que, parmi les détenus, 16 % étaient indigents, 20 % étaient analphabètes et un grand nombre nécessitait un traitement psychiatrique lourd, il a avancé qu'une meilleure politique d'insertion sociale de ces populations fragiles permettrait probablement d'en limiter le taux de délinquance. Puis, il a souligné l'importance d'une réponse pénale appropriée dès le premier acte délictueux, en considérant que tant l'absence de punition d'un primo-délinquant qu'une peine trop sévère pouvaient provoquer l'enracinement dans la délinquance. Il a enfin estimé que la question des causes de la récidive devait faire l'objet d'un examen attentif, étant rappelé toutefois que la majorité des délinquants ne récidivait pas.

M. Jean-Luc Warsmann a tout d'abord souligné qu'il était essentiel de permettre aux magistrats de mieux appréhender le passé des délinquants, afin de faire débiter l'exécution de la peine immédiatement après le prononcé de la condamnation et de renforcer le suivi des condamnés libérés. Après avoir évoqué les affaires récentes de crimes sexuels et rappelé que la loi du 17 juin 1998 avait apporté de nouvelles garanties d'exécution de la peine pour les crimes à caractère sexuel commis sur des mineurs, il a ensuite souligné que certains de ces criminels restaient dangereux et risquaient fortement de récidiver une fois leur peine accomplie. Constatant qu'il n'y avait pas de réponse appropriée intermédiaire entre la prison et la liberté, et que des individus étaient souvent remis en liberté après un trop bref séjour en hôpital psychiatrique, faute de place, il a regretté que l'injonction de soins, créée par la loi de 1998 et figurant à l'article L. 3711-1 du code de la santé publique, ne soit pas réellement appliquée faute de moyens.

M. Jean Leonetti a entendu souligner la complexité des rapports entre la médecine et la sanction pénale en précisant qu'il était illusoire, en l'état actuel de la science, d'espérer une guérison psychiatrique des pervers sexuels, le seul moyen de les empêcher de passer à l'acte étant de ne pas les mettre en présence de l'objet de leur désir pervers. Il a en conséquence souhaité qu'une réflexion soit engagée sur les moyens de tenir à l'écart des personnes qui représentent un danger perpétuel. Constatant en outre que la prison favorisait la récidive et ne permettait pas la réinsertion des condamnés, en raison notamment du caractère déshumanisé du monde carcéral, il a souligné la nécessité de rechercher des peines alternatives à l'emprisonnement et s'est prononcé en faveur de sanctions au besoin moins lourdes mais rapides et efficaces.

Soulignant que l'interrogation sur l'utilité de la prison n'était pas nouvelle et que, depuis plusieurs années, la Commission des Lois avait tenu un langage responsable sur les questions abordées aujourd'hui, **M. Jacques Floch** a jugé que la représentation nationale était désormais moralement contrainte de réagir face aux crimes odieux récemment découverts. S'interrogeant sur le sort de ces délinquants, il a précisé que certains récidivistes ont été libérés à la suite d'erreurs de procédure et que, dans le cas de Pierre Bodein, son avocat lui-même avait souligné la nécessité d'assurer son suivi. Appelant à une clarification des responsabilités de chacun, il s'est en conséquence demandé si, face à ces situations, il ne serait pas opportun de reprendre les propositions faites sous la précédente législature en matière de responsabilité des magistrats.

M. Georges Fenech a souligné que la récidive due à des psychopathies n'avait rien à voir avec les autres formes de récidive et qu'elle devait être traitée de façon distincte. Il a jugé que la limitation du recours au sursis avec mise à l'épreuve et l'incitation à des réquisitions plus fermes ne régleraient pas les problèmes posés par les psychopathes qui, lorsqu'ils sont relâchés, sortent du champ judiciaire pour rentrer dans la sphère administrative. Il a estimé que l'opinion publique souhaitait une adaptation de la législation aux personnes qui sont à la fois des délinquants et des malades, en confiant leur suivi aux autorités judiciaires, en créant des établissements qui leur soient adaptés et en développant des solutions concrètes, telles que le bracelet électronique mobile qui a fait ses preuves en Floride.

En réponse aux questions du rapporteur, **le ministre de l'Intérieur** a apporté les précisions suivantes :

— L'accès des magistrats aux données figurant dans le système de traitement des infractions constatées (STIC) constitue un dispositif essentiel devant permettre l'amélioration de l'information des juges et, ce faisant, faciliter la prise en compte du passé pénal du prévenu et donc de sa dangerosité. Ainsi que l'a rappelé le rapporteur, les modalités de cet accès

doivent être précisées par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL, et un avant-projet de décret a récemment été transmis au secrétariat général du Gouvernement, ce qui laisse augurer une entrée en vigueur rapide de ces dispositions. Toutefois, la connexion des magistrats aux données du STIC se heurte à de nombreuses difficultés d'ordre technique tout d'abord, puisque les systèmes informatiques utilisés de part et d'autre doivent être compatibles et les échanges d'informations sécurisés, d'ordre financier ensuite, puisque l'interopérabilité des systèmes d'informations possède un coût certain qu'il convient d'évaluer avec précision.

En réponse aux différents intervenants, **le ministre de la Justice** a communiqué les informations suivantes :

— la date de création de la première UHSA n'est pas, à ce jour, fixée de façon définitive car la création d'un périmètre de sécurité, autour des quartiers réservés aux détenus souffrant de troubles psychiatriques qui seront accueillis au sein des établissements hospitaliers, nécessite une concertation étroite, actuellement en cours, avec le ministère de la santé. Toutefois, si la prise en charge des condamnés dangereux se heurte, certes, à l'insuffisance des moyens dédiés au suivi en milieu ouvert en général et au manque de psychiatres en particulier, elle soulève également la question, délicate, de la répartition des compétences, et donc des responsabilités, entre le ministère de la Justice et celui de la Santé publique ;

— l'incarcération de droit à l'audience des récidivistes sexuels ou violents constitue une piste de réflexion intéressante, car le droit en vigueur est parcellaire en cette matière, et appelle donc des améliorations confortant l'exécution des peines ;

— le prononcé de plusieurs condamnations assorties du sursis avec mise à l'épreuve à l'encontre d'une même personne nuit à la crédibilité des sanctions pénales dès lors qu'aucune mesure de suivi n'est effectivement mise en œuvre par les services compétents. Toutefois, le sursis avec mise à l'épreuve constitue une mesure utile dans la hiérarchie des peines qui s'échelonne du sursis simple au placement en détention. C'est pourquoi, la limitation du nombre des sursis avec mise à l'épreuve susceptibles d'être prononcés par les juridictions doit être abordée avec prudence en raison de l'augmentation de la population carcérale qu'elle serait susceptible de provoquer ;

— le Gouvernement est disposé à engager le débat sur la proposition tendant à mettre en œuvre le placement sous surveillance électronique mobile des condamnés les plus dangereux grâce à la technologie du GPS. Il conviendrait cependant de déterminer précisément s'il s'agit d'une mesure alternative à l'incarcération, d'une mesure d'aménagement de la peine

ou d'une mesure de sûreté impliquant un suivi du condamné en milieu ouvert. De surcroît, cette proposition soulève des difficultés matérielles considérables, qu'il s'agisse de la question des autorités compétentes pour assurer le suivi du condamné, de la gestion dudit suivi ou de son coût ;

— l'amélioration de l'évaluation de la dangerosité des condamnés constitue une proposition qui ne peut que recueillir l'assentiment de tous mais qui, en pratique, se révèle particulièrement délicate à mettre en œuvre en raison, notamment, des fréquentes divergences d'appréciation entre experts psychiatres qui placent le juge dans la situation, fort délicate, d'arbitrer des querelles de spécialistes ;

— les délais de transmission des condamnations prononcées par les juridictions aux services du casier judiciaire doivent être réduits afin d'améliorer l'information mise à la disposition des magistrats et, partant, leur prise en considération de la récidive. Au-delà de cette question, l'actualité judiciaire récente démontre la nécessité de progresser dans la mise en place d'un casier judiciaire européen. Des négociations ont d'ailleurs été engagées à cette fin avec les autorités judiciaires de l'Allemagne et de l'Espagne afin de permettre la consultation, par les juges compétents de ces États, des données figurant au sein de chacun des « casiers judiciaires » nationaux.

* *

*

Mercredi 7 juillet 2004

Présidence de M. Pascal Clément, président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Gérard Léonard, les conclusions de sa mission d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales.

Après avoir rappelé que la mission avait procédé à près de vingt-cinq auditions pendant trois mois, **M. Gérard Léonard**, rapporteur, a exposé que la volonté d'établir un état des lieux précis de la récidive en France faisait suite au dépôt de la proposition de loi de M. Christian Estrosi tendant à instaurer des peines minimales en matière de récidive. Il a indiqué que la mission avait procédé à une analyse complète et approfondie de la prise en considération de la récidive tout au long de la « chaîne pénale », du prononcé du jugement à la sortie de détention du condamné, afin d'identifier les éventuels dysfonctionnements pour être en mesure d'avancer des propositions de nature à y remédier. Puis, abordant la question de la mesure de la récidive, il a observé que les statistiques disponibles étaient incomplètes et évaluaient davantage la réitération que la récidive légale au sens du code pénal. Après avoir rendu hommage au rapport de son collègue Jean-Luc Warsmann sur l'exécution des courtes peines d'emprisonnement et des mesures alternatives à l'incarcération, qui avait clairement établi que près d'une condamnation sur trois n'était pas exécutée, il a souligné la pauvreté des moyens dévolus aux mesures de suivi des condamnés en milieu ouvert et déploré les lacunes de notre système judiciaire en matière d'évaluation de la dangerosité des condamnés. Poursuivant son propos, il a rappelé que la délinquance sexuelle représentait la première cause d'incarcération en France et que près d'un détenu sur deux souffrait de troubles du comportement. A cette aune, il a jugé que le système psychiatrique français était en « faillite » et incapable de répondre aux besoins croissants émanant de la population carcérale, puisque plus de 800 postes de psychiatres étaient vacants dans le secteur public. Il a conclu son propos en indiquant que les propositions de la mission s'articulaient autour de deux axes : sanctionner plus sévèrement les récidivistes, en prévoyant notamment l'incarcération immédiate des récidivistes sexuels ou violents, et prévenir plus efficacement la récidive, en mesurant la dangerosité des condamnés et son évolution tout au long de la détention afin que les autorités judiciaires soient en mesure de prononcer une mesure de suivi adaptée.

Après avoir interrogé le président et le rapporteur sur l'articulation entre les propositions de la mission et l'initiative parlementaire annoncée par le Président de l'Assemblée nationale en matière de récidive sexuelle, **M. Christophe Caresche** s'est félicité, à la lecture des conclusions du rapport,

de l'abandon par la majorité de son soutien à la proposition de loi déposée par M. Christian Estrosi tendant à instaurer des peines minimales en matière de récidive. Observant que le rapport de la mission d'information dressait un constat sévère, mais étayé, du fonctionnement de l'appareil judiciaire français, il s'est interrogé sur les suites que le Gouvernement entendait donner aux propositions de la mission, en particulier celles concernant le déficit de psychiatres dans le secteur public et les inconséquences du suivi socio-judiciaire. Abordant les propositions de la mission prévoyant l'incarcération immédiate des récidivistes sexuels ou violents et la limitation à deux du nombre de condamnations assorties du sursis avec mise à l'épreuve, il a fait part de ses réserves en soulignant la nécessité de respecter les principes de la présomption d'innocence et d'individualisation des peines qui constitue le meilleur moyen de prévenir la récidive grâce à la mise en place d'un suivi personnalisé du condamné. Considérant que la délinquance sexuelle était d'une nature spécifique, il a approuvé le constat dressé par le rapporteur quant à l'insuffisance de la prise en charge psychiatrique des condamnés et s'est rallié aux propositions avancées par la mission en cette matière.

Le président **Pascal Clément** a tenu à préciser que la mission n'avait pas pour objet de traiter de l'opportunité d'établir des peines planchers mais tendait à dresser un bilan complet de la récidive et à identifier les éventuelles difficultés en la matière afin d'y apporter des réponses pragmatiques. S'agissant de l'initiative annoncée par le Président de l'Assemblée nationale, il a précisé qu'elle s'inscrivait pleinement dans le cadre des travaux menés par la mission d'information puisqu'elle tendait à rendre effectives ses propositions grâce à la mise en place d'un groupe de travail réunissant des représentants de chaque groupe politique et chargé d'élaborer une proposition de loi dont le président de l'Assemblée demanderait au Gouvernement l'inscription à l'ordre du jour. Puis, il a observé que la proposition de la mission prévoyant l'incarcération immédiate des récidivistes sexuels ou violents ne soulevait aucune difficulté au regard du principe de la présomption d'innocence puisqu'elle ne s'appliquait qu'aux condamnés, lesquels, par définition, ne sont plus présumés innocents.

Approuvant l'emploi du terme de « faillite » utilisé par le rapporteur et s'interrogeant sur la réalité des actions entreprises depuis maintenant dix ans pour lutter contre la récidive, **M. Alain Marsaud** a jugé nécessaire de distinguer la récidive d'actes de délinquance sexuelle de la « petite » récidive. Il a observé que la proposition de loi déposée par M. Christian Estrosi s'efforçait de traiter le cas des personnes qui, bien que comparaisant plusieurs fois devant un juge, conservent un casier judiciaire vierge et ne rentrent donc pas dans les dispositifs de lutte contre la récidive. Il a regretté que les conclusions de la mission ne s'orientent pas vers l'institution de peines minimales mais aillent dans le sens de l'individualisation des peines,

dont le respect constitue un confort pour le juge qui ne bénéficie pas, pour autant, des moyens garantissant un véritable suivi personnalisé des condamnés. Il a regretté également que la mission ne se soit pas suffisamment intéressée aux lacunes du casier judiciaire.

Réagissant aux propos tenus par M. Alain Marsaud, **M. Gérard Léonard** a indiqué que le rapport de la mission ne faisait pas l'impasse sur la question de l'actualisation des données figurant au casier judiciaire mais, bien au contraire, y consacrait de long développements et proposait plusieurs solutions afin d'améliorer ses modalités de consultation en ayant recours aux nouvelles technologies de l'information tout en garantissant une actualisation plus rapide des informations. S'agissant du principe de l'individualisation des peines critiqué par M. Alain Marsaud, il a rappelé que la jurisprudence du Conseil constitutionnel lui conférait une valeur constitutionnelle et que de nombreux instruments juridiques européens obligeant la France, en particulier la convention européenne de sauvegarde des libertés fondamentales et des droits de l'homme ainsi que plusieurs recommandations émanant du Conseil de l'Europe, proclamaient également leur attachement à ce principe. Après avoir rappelé que tout condamné avait vocation à sortir de détention un jour, quand bien même celui-ci serait-il fort lointain, il a considéré que la proposition de la mission tendant au placement sous surveillance électronique mobile des condamnés les plus dangereux ayant purgé leur peine représentait l'une des solutions garantissant un suivi effectif de l'intéressé et, partant, une réduction du risque de récidive.

Approuvant les propos de M. Marsaud, **M. Christian Estrosi** a indiqué que sa proposition de loi gardait toute son actualité, soulignant que les cent quatre-vingt cinq députés qui l'avaient signée comptent bien continuer leur « croisade ». Revenant sur le dispositif de sa propre proposition de loi, il a indiqué qu'elle permettait au juge de prononcer une peine minimale ou, au vu des capacités de réinsertion du délinquant, d'y renoncer. Soulignant que, contrairement aux policiers par exemple, les magistrats ne sont aujourd'hui exposés à aucune poursuite ou sanction, il a estimé que sa proposition tendait à responsabiliser les magistrats tout en permettant l'individualisation des peines, ce qui assure la constitutionnalité du dispositif. Soulignant que le rapport de la mission comportait plusieurs propositions innovantes, il a cependant regretté qu'il n'aille pas au-delà et ne traite pas de la question des peines minimales. Il a donc précisé que s'il ne s'opposerait pas aux conclusions de la mission, il souhaitait toujours en revanche l'inscription à l'ordre du jour de sa proposition de loi. Se faisant ensuite l'écho des initiatives qui sont aujourd'hui lancées en matière de répression des actes de délinquance sexuelle, il a indiqué qu'une proposition de loi sur ce sujet qui ne comporterait pas de mesures suffisamment énergiques ne recevrait pas son adhésion. Rappelant qu'un sondage avait révélé que 79 % des Français étaient favorables à des peines minimales, il a considéré

que les récents événements feraient sans doute croître ce chiffre. Faisant observer que la loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure, ainsi que celle du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux nouvelles formes de la criminalité, avaient permis d'élargir le recours au fichier des empreintes génétiques, il a considéré que les individus aux comportements monstrueux devaient être mis hors d'état de nuire. Regrettant que la représentation nationale et les gouvernements se soient enfermés, depuis maintenant vingt ans, dans une approche de la délinquance n'ayant permis d'apporter aucune réponse concrète à la société, il a jugé indispensable de redoubler de vigilance en cette matière.

Réagissant aux propos de M. Christian Estrosi sur l'absence de responsabilité des magistrats, **M. André Vallini** a constaté que cette lacune n'était pas imputable à la précédente majorité qui était sur le point d'adopter trois projets de loi – constitutionnelle, organique et ordinaire – sur cette question, quand le chef de l'État a subitement bloqué toute réforme.

Le **Président Pascal Clément** a considéré que la question de la responsabilité des magistrats ne relevait pas du champ de la mission et souligné que l'inapplication du suivi socio-judiciaire et de l'injonction de soins qu'elle avait constatée résultait de la constante insuffisance des moyens consacrés par tous les gouvernements successifs à la justice en général et au suivi des condamnés en particulier.

M. Christian Decocq, tout en marquant son intérêt pour les travaux de la mission, a souligné que la proposition de loi de M. Christian Estrosi se faisait l'écho d'une situation que les Français n'acceptaient plus. Convenant que les délinquants sexuels étaient des malades, il a cependant déploré les difficultés concrètes de leur suivi psychiatrique et considéré que le traitement particulier dont ils font l'objet, qui les place à l'abri de sanctions, constituait une dérive d'un système dont la réforme s'impose.

Après avoir rappelé que les travaux de la mission, au cours d'auditions passionnantes, avaient permis de dépasser les idées reçues et regretté le terme provocateur de « croisade » utilisé par M. Christian Estrosi, **M. Jérôme Lambert** a estimé que les propositions présentées constituaient des pistes de réflexion intéressantes mais s'est montré dubitatif quant à la possibilité de les voir effectivement mises en œuvre. Dans ce contexte, il a fait état de l'abstention constructive du groupe socialiste.

Puis, conformément à l'article 145 du Règlement, la Commission a autorisé le dépôt du rapport de la mission d'information en vue de sa publication.

Information relative à la Commission

La Commission a nommé *M. Jérôme Bignon* rapporteur de la proposition de loi adoptée par le Sénat (n° 1498), tendant à modifier la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

**MISSION D'INFORMATION
SUR LA SÉCURITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN DE VOYAGEURS**

Mercredi 7 juillet 2004

– Examen et vote du rapport

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

Mardi 6 juillet 2004

Présidence de M. Claude Birraux, député, président.

L'Office parlementaire a examiné l'étude de faisabilité de **M. Christian Cabal, député**, et de **M. Claude Gatignol, député**, sur « la définition et les implications du concept de voiture propre ».

M. Christian Cabal, député, rapporteur, a rappelé que l'Office avait été saisi par le Bureau de l'Assemblée nationale, à la demande du président du groupe UMP.

S'agissant du champ qui serait assigné à l'étude, le rapporteur a expliqué que les différences, notamment d'ordre physique et technique entre les poids lourds et les véhicules particuliers, devaient conduire à limiter l'étude à ces derniers. L'étude n'aura pas davantage pour objectif de comparer la « propreté » des différents moyens de transport mais de s'intéresser aux problèmes spécifiques posés par l'automobile. Quant à l'expression même de « voiture propre » elle doit être mesurée puisqu'il s'agit plutôt de définir le véhicule le moins polluant possible et le moins perturbateur pour l'environnement en termes « d'éco-bilan global », c'est-à-dire en prenant en compte l'ensemble des composantes d'une voiture sur la totalité de son cycle de vie, de la fabrication à un éventuel recyclage.

Revenant sur les différentes études déjà réalisées par l'Office ou par d'autres instances parlementaires, le rapporteur a souligné qu'elles étaient, pour certaines, anciennes, pour d'autres, focalisées sur certains aspects particuliers ou consacrant peu de développements aux aspects scientifiques et technologiques.

Pour le rapporteur, l'enjeu majeur de la définition d'une voiture propre est celui des conséquences des pollutions automobiles sur l'environnement et la santé humaine, alors même que ce secteur a un poids essentiel dans l'activité économique du pays. La France compte en effet près de 35 millions de voitures particulières et de véhicules utilitaires légers, 88 000 entreprises et 493 000 salariés dans le secteur automobile.

Les nuisances s'expliquent essentiellement par les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) qui contribuent au développement de l'effet de serre. Le Comité français des constructeurs automobiles (CFCA) estime que les 580 millions de voitures dans le monde produiraient annuellement 450 millions de tonnes de carbone. Les émissions varient de manière très significative en fonction du type de véhicule et de la motorisation comme l'a montré l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). En France, la part des rejets dus au transport routier (22 %, dont près des deux tiers par les automobiles) est plus importante que dans les autres pays mais cela tient au fait de la moindre pondération des centrales classiques dans la production d'électricité.

Ces rejets continuent de croître et posent des problèmes environnementaux à long terme et de respect des engagements de la France dans le cadre du protocole de Kyoto. Le rapporteur a toutefois tenu à préciser que le dioxyde de carbone n'était pas toxique en tant que tel pour la santé.

En revanche, **M. Christian Cabal, député**, a indiqué que d'autres gaz (monoxyde de carbone, composés soufrés ou azotés) et les particules fines rejetées par les diesels modernes posaient de réels problèmes pour la santé humaine. Il s'est cependant montré prudent quant aux chiffres avancés de mortalité anticipée liée à la pollution automobile, insistant sur le caractère multifactoriel de la pollution urbaine et du déclenchement des affections. Il a en outre relevé le caractère paradoxal de certains progrès technologiques prenant l'exemple des combustions à injection sous haute pression qui diminuent la consommation d'essence et les rejets de CO₂ mais accroissent l'émission d'autres polluants, ou encore la réduction de la taille des particules émises qui viennent se loger au plus profond de l'appareil respiratoire alors que les particules de taille plus importante étaient arrêtées en amont des alvéoles pulmonaires.

Rappelant l'importante réduction des émissions depuis dix ans à la suite de l'édiction de normes européennes plus sévères, le rapporteur a indiqué que l'étude de l'Office aurait pour objet de préciser d'où pourraient provenir les futures économies d'énergie compte tenu de l'évolution de l'aérodynamisme et du poids des véhicules dans les quinze prochaines années. Les technologies de motorisation thermique, la composition et le type de carburant devront être examinés, sachant que le rapport efficacité énergétique/poids-volume est essentiel pour toute application aux voitures particulières. De même, l'étude devra prendre en compte les opportunités offertes par les motorisations alternatives fondées sur l'hydrogène, l'électricité ou des combinaisons hybrides en raison des progrès rapides effectués dans ces domaines, tout en dressant un bilan écologique global.

Par ailleurs, **M. Christian Cabal, député**, a expliqué qu'on ne pouvait définir une voiture propre sans prendre en compte le recyclage et les équipements des automobiles. L'étude de l'Office aura donc aussi pour objet de faire le point sur le recyclage des véhicules, certains constructeurs affichant une recyclabilité à 95 %, et d'explorer la possibilité d'un éventuel recyclage à 100 %.

Les équipements ont également un impact souvent insoupçonné sur la consommation en carburant et l'impact environnemental des véhicules. Ainsi, les pneumatiques représentent 1/5^{ème} de la consommation d'une voiture et posent des difficultés de recyclage. L'ADEME a aussi montré l'impact des climatiseurs sur l'effet de serre en raison de la surconsommation de carburant et des fuites de fluide frigorigène. Enfin, la priorité donnée à la sécurité peut entraîner l'alourdissement des véhicules (poids des équipements) ou une détérioration de leur aérodynamisme (protection des piétons).

Pour conclure, **M. Christian Cabal, député**, soulignant la nécessité de mieux connaître l'éco-bilan global des véhicules légers et d'identifier les technologies pouvant l'améliorer compte tenu des enjeux économiques, environnementaux et de santé publique, a proposé de poursuivre l'étude sur la définition et les implications du concept de voiture propre.

M. Claude Birraux, député, président, a demandé au rapporteur d'examiner les études faites en Finlande sur l'impact des particules fines sur la santé et a souligné, prenant l'exemple de l'hydrogène, qu'il fallait tenir compte de l'impact environnemental de l'ensemble d'une filière et non pas seulement du résultat à l'issue de l'utilisation par les automobiles.

M. Christian Kert, député, s'est interrogé sur la philosophie de l'étude et a souhaité qu'elle prenne en compte, à titre de comparaison, d'autres modes de transport ainsi que **M. Christian Cabal, député**, a indiqué que l'étude n'aurait ni pour objectif d'examiner l'ensemble des moyens de transport, ni de démontrer qu'une propreté accrue des voitures réglerait les questions de pollution liées à ce secteur économique.

L'Office a autorisé les rapporteurs à poursuivre leurs travaux.

M. Claude Birraux, député, président, a indiqué les missions qui ont eu lieu en région dans le cadre de la saisine de l'Office. Il a annoncé les prochains déplacements prévus en Europe et proposé une méthode de travail à l'issue de cette première phase d'approche directe à l'écoute des acteurs de la Recherche.

Les suites à donner aux travaux de l'Office ont donné lieu à un échange de vues auquel ont participé **MM. Christian Cabal, Pierre Cohen, Christian Kert et Pierre Lasbordes, députés**.

**DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT
ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE**

Mercredi 7 juillet 2004

*– Audition sur la réforme des contrats de plan État-régions, de
M. Alain Rousselet, président de la région Aquitaine, président de l'Assemblée
des régions de France*

**DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES
ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES**

Mardi 6 juillet 2004

– Audition sur le thème du travail à temps partiel de M Jacky Richard, directeur général de l'administration et de la fonction publique

– Audition, sur la Conférence de l'ONU sur la population et le développement dans la région latino-américaine, de Mme Maïté Albagly, secrétaire générale du Mouvement français pour le Planning familial
