

A S S E M B L É E N A T I O N A L E
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Bulletin des Commissions

2005 – N° 3

Du mardi 1^{er} au jeudi 3 février

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Table ronde : « Recherche et biotechnologies » 273

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. Renaud Muselier,
Secrétaire d'État aux affaires étrangères 293
- Contrat de volontariat de solidarité internationale
Examen du rapport 302
- Informations relatives à la Commission 304

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Aéroports
Examen de l'avis 305
- Mission d'évaluation et de contrôle
Réunion initiale sur les trois thèmes de la MEC 319
- Information relative à la Commission 319

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

- Audition de M. Dominique Perben,
garde des Sceaux, ministre de la justice,
sur le projet de loi de sauvegarde des entreprises 321
- Information relative à la Commission 334

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

- Développement des territoires ruraux 335

MISSION D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DES ESSAIS ET DE L'UTILISATION DES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS

- Tables rondes 339

MISSION D'INFORMATION

SUR LA FAMILLE ET LES DROITS DES ENFANTS

- Nomination du Bureau 341

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION

DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES

- Auditions 343

DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES

ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES

ET LES FEMMES

- Audition 345

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Mercredi 26 janvier 2005*Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président*

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a organisé une table ronde sur le thème : « *Recherche et biotechnologies* ».

Le président Jean-Michel Dubernard : Je remercie l'ensemble des participants à cette table ronde et plus particulièrement M. Marc Bonneville, directeur de laboratoire à l'Inserm, M. Claude Feuerstein, président de l'Association pour le développement des biotechnologies dans l'agglomération grenobloise (ADEBAG), M. François Gérard, directeur de la technologie à l'Anvar, et M. Marc Vasseur, président-directeur général de Serono France, qui ont accepté d'intervenir en qualité de grands témoins.

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, saisie au fond de toutes les questions liées à la recherche, prête une attention soutenue à la politique scientifique de notre pays et à la situation des chercheurs, comme l'a montré la table ronde organisée le 4 mars 2004, ainsi que les auditions menées, sous la présidence de M. Jean-Pierre Door, par la mission d'information sur la recherche publique et privée en France face au défi international dont le rapport, intitulé « *A la recherche du temps perdu... Pour une recherche française à l'avant-garde de la compétition mondiale* », qui dresse un état des lieux et formule des axes de réformes, a été rendu public à la fin de l'année dernière.

Après avoir ainsi abordé à deux reprises la recherche française dans son ensemble, la Commission se concentre cette fois sur les biotechnologies. Celles-ci peuvent être définies comme l'ensemble des techniques, principalement issues des sciences de la vie, qui utilisent des organismes vivants pour l'élaboration de nouveaux produits et procédés visant à améliorer la santé, l'environnement naturel, la nutrition, *etc.* Chacun sait qu'elles sont promises à un très brillant avenir. Cette table ronde a précisément pour objet d'observer dans quelle mesure les biotechnologies seront l'axe autour duquel s'organisera la future révolution technologique. Il s'agit également de porter un regard lucide sur la position occupée par la recherche française dans cette nouvelle discipline scientifique au regard de celle de ses

principaux partenaires ou concurrents étrangers, et enfin de formuler des propositions tendant à affirmer ou à renforcer cette position. Environnement, état des lieux, propositions, il reviendra à M. Jean-Pierre Door, en sa qualité de président et rapporteur de la mission d'information d'exposer plus précisément les enjeux soulevés par l'émergence – à l'œuvre depuis quelques années déjà – de cette nouvelle discipline. Il reviendra ensuite aux grands témoins de faire part de leur expérience et de proposer des perspectives d'avenir, après quoi un débat s'engagera avec la salle. Enfin, M. François d'Aubert, ministre délégué à la recherche, nous rejoindra à l'issue du conseil des ministres et clôturera nos travaux.

M. Jean-Pierre Door : Le 21 décembre dernier, j'ai présenté devant la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales un rapport intitulé *A la recherche du temps perdu... Pour une recherche française à l'avant-garde de la compétition mondiale*, rapport qui faisait suite à une enquête de six mois au cours de laquelle la mission d'information avait entendu plus d'une cinquantaine de personnalités du monde de la recherche. L'objet de cette mission d'information dépassait assez largement la seule problématique des biotechnologies, puisqu'il s'agissait, au lendemain de la mobilisation des chercheurs et à la veille de la présentation, par le gouvernement, d'un projet de loi d'orientation et de programmation, de dresser un tableau de la recherche française en vue d'évoquer des pistes de réformes. Rapidement, les biotechnologies sont cependant apparues comme la matière qui témoignait le mieux du défi auquel est actuellement confrontée la recherche française ; de la façon dont celle-ci saura le relever dépend en grande partie sa capacité à préserver sa place sur la scène internationale.

Plusieurs éléments contribuent à conférer à la discipline cette position exceptionnelle. En premier, lieu, sa nouveauté qui la place au cœur des innovations majeures de ce début du XXI^e siècle, à l'image de ce qu'ont pu être, dans un passé récent, les technologies de l'information. Ainsi, les biotechnologies ne se présentent pas uniquement comme une branche innovante supplémentaire de la science, mais bien plus sûrement comme la source d'un véritable changement de paradigme qui amènera des bouleversements profonds, par exemple dans les domaines de la médecine et de la pharmacologie. En outre, comme toute évolution scientifique majeure, elles sont amenées, très rapidement, à devenir un enjeu économique formidable sinon stratégique.

Sachons tirer les leçons du passé ! La France s'est inscrite avec retard dans la révolution des technologies de l'information, initiée et dominée par les États-unis. Il convient de tout mettre en œuvre pour que notre pays prenne la tête, dans le cadre d'une intégration renforcée du dispositif de recherche au niveau européen, de cette innovation majeure que constituent les

biotechnologies. Dans le cas contraire, la France risquerait en effet d'affaiblir durablement sa position sur la scène internationale, au moment même où émergent de nouvelles puissances scientifiques comme la Corée du Sud et, bien sûr, la Chine.

Malheureusement, force est de constater que telle n'est pas la voie que semble prendre notre pays. Sur ce point, les témoignages recueillis par la mission d'information et les chiffres concordent : la position de la France se situe en deçà de ce qu'elle devrait être. Les statistiques les plus récentes publiées par l'Observatoire des sciences et des techniques (OST) montrent qu'elle n'occupe que le cinquième rang mondial en part mondiale des brevets européens, derrière les États-unis, l'Allemagne, le Canada et le Royaume-Uni. Plus inquiétant encore, sa performance est inférieure de plus de moitié à celle de l'Allemagne et sa position a reculé au cours de la période récente. Le président du comité de pilotage de l'opération *Futuris*, M. Jean-François Dehecq – également président-directeur général de *Sanofi-Aventis* – a corroboré ce jugement sévère.

Ainsi que l'ont mis en lumière les travaux de la mission d'information, ces éléments sont à mettre en regard avec la situation plus générale de la recherche française avec son organisation et ses structures, qui ne permettent pas toujours aux réels talents qui peuplent la science française d'exprimer pleinement leur potentiel. A cet égard, les biotechnologies se présentent également comme un formidable étalon de notre système de recherche.

Pour leur développement, celles-ci réclament en effet une forte réactivité, une souplesse de gestion à tous les niveaux, une capacité à mobiliser rapidement des capitaux importants sur un projet donné, des synergies fortes entre disciplines et entre laboratoires privés et publics, ainsi qu'un encouragement à la liberté d'entreprendre et au développement de petites entreprises innovantes, tous points sur lesquels – comme l'a montré le rapport de la mission – notre système de recherche français, excellent par ailleurs, pêche.

Compte tenu de l'importance des biotechnologies, des enjeux qu'elles représentent pour l'avenir de la science et de l'économie française, de la relative faiblesse de notre pays dans ce domaine et des chances de réforme offertes par le futur projet de loi d'orientation et de programmation, la Commission a estimé que le moment était venu d'en débattre.

D'emblée, je précise que ces quelques éléments de présentation ne constituent aucunement des réponses mais seulement un rapide aperçu de la situation. Les solutions seront davantage à trouver dans vos témoignages personnels, vous qui travaillez dans le domaine de la recherche

biotechnologique et qui vous confrontez quotidiennement aux problèmes qu'elle soulève. Quelles sont les faiblesses, mais aussi les réussites du système français ? Quels obstacles devront être levés, dans la mesure du possible, lors de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation ? Répondre à ces questions permettra de tracer des perspectives d'avenir, de telle sorte que la France retrouve, grâce aux biotechnologies, sa place au sommet de l'innovation scientifique internationale.

L'Assemblée nationale porte une grande attention au monde de la recherche. Cet après-midi, l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques examinera un rapport sur la place des biotechnologies en France et en Europe. Notre Commission, à l'initiative de son président, a démontré, à plusieurs reprises, combien elle s'intéresse à la recherche. Dans quelques semaines, elle sera saisie du projet de loi d'orientation et de programmation. Elle entend s'emparer du débat avec toute l'attention qu'il mérite et peser de son influence pour répondre aux préoccupations qu'il soulève. Pour cela, elle a besoin de vos témoignages et de vos recommandations.

Le président Jean-Michel Dubernard : J'insiste sur le fait que l'Assemblée nationale souhaite s'informer le mieux possible avant d'examiner le projet de loi d'orientation et de programmation, afin d'être en mesure d'émettre des propositions. La parole est maintenant aux grands témoins.

M. Marc Bonneville : Je suis très honoré d'avoir été invité et espère profiter de cette occasion pour faire passer plusieurs messages. Directeur de recherche au CNRS, je dirige à Nantes une unité Inserm, regroupant environ 150 personnes, spécialisée dans des thématiques relevant de l'immunologie et de la cancérologie, et dont la particularité est la forte intégration entre recherche amont et recherche translationnelle et clinique. Je suis également conseiller auprès du directeur général de l'Inserm dans les domaines de l'immunologie et des biothérapies. En outre, j'ai participé à l'expertise de plusieurs dossiers de création d'entreprise de biotechnologies et à des missions exploratoires à l'étranger – aux États-Unis, au Japon et en Corée du Sud. Je suis enfin à l'origine de la création d'une société de biotechnologies, *Innate Pharma*. C'est sur ce dernier point que je souhaite particulièrement insister, en m'appuyant sur mon expérience personnelle pour évoquer les écueils auxquels se heurtent classiquement ceux qui décident de créer une société dans le domaine des biotechnologies.

Fondée il y a cinq ans, la société *Innate Pharma* emploie actuellement une cinquantaine de salariés. Elle a pour stratégie de développer des approches immunothérapeutiques – visant à stimuler les défenses anti-infectieuses et anti-tumorales – en passant par des composés synthétiques, des protéines recombinantes ou encore des thérapies cellulaires. Grâce à des fonds

d'investissement nationaux et internationaux, mais également d'accords de co-développement avec des partenaires pharmaceutiques, elle a pu lever plusieurs dizaines de millions d'euros nécessaires à son développement. Au départ, la création de l'entreprise a été motivée par la volonté d'exploiter un portefeuille de brevets déposés par les quatre scientifiques fondateurs sous couvert des services de valorisation de leurs organismes de tutelles. Ceux-ci, et notamment le service de valorisation de l'Inserm, se sont d'ailleurs révélés assez réactifs et efficaces. Il n'en demeure pas moins que la multiplicité des services de valorisation conduit à une dispersion des moyens, que les délais d'évaluation des demandes de brevet démotivent les chercheurs et que l'extension PCT (*Patent cooperation treaty*) – extension internationale – des brevets déposés, faute de moyens, est rarement couverte, sauf si un partenaire industriel a été trouvé. Il conviendrait donc de regrouper les services compétents.

Autre élément clé dans la phase précoce de maturation de l'entreprise, la capacité à identifier un porteur de projet lequel doit réunir de multiples atouts : une qualification scientifique pour saisir les perspectives d'application du projet ; des compétences managériales, financières et commerciales pour monter un *business plan*, le défendre auprès des investisseurs et exploiter un carnet d'adresses ; une motivation très grande car l'entreprise doit rapidement lever des fonds complémentaires pour compléter la mise de départ. Les personnes présentant ce type de profil restent encore trop rares en France et il leur faut du courage pour abandonner les situations beaucoup plus sûres dont ils disposent pour se lancer dans une telle aventure. Il convient donc d'améliorer les formations spécifiques et de les assortir de l'attribution de bourses ou de compléments salariaux, voire de favoriser l'accès aux excellentes formations dispensées à l'étranger, notamment en Californie, mises au point conjointement par des fonds de biotechnologies et des universités.

D'autre part, le contenu et la qualité du projet sont évidemment fondamentaux. La probabilité de levée des fonds auprès des investisseurs dépend essentiellement de trois facteurs : l'obtention de la « *preuve du concept* », la détention de données toxicologiques ou pharmacologiques préliminaires et la démonstration de la faisabilité industrielle du procédé.

Concernant les moyens d'établir la preuve du concept, les seuls modèles disponibles, à un coût raisonnable et au niveau académique, sont généralement des modèles animaux dont la transposabilité à l'homme est discutée. Quant aux essais cliniques, ils sont déjà extrêmement chers à cet échelon, surtout s'ils reposent sur l'utilisation de produits recombinants.

Concernant la faisabilité industrielle, il convient de sensibiliser les chercheurs aux réalités du développement pharmaceutique et de la logique de projet, par exemple en augmentant le nombre de stages post-doctoraux ou

doctoraux en entreprise, ou en faisant signer des contrats de consultance à des scientifiques. Parallèlement, il faudrait favoriser le soutien spécifique aux projets émergents – qui ne relèvent plus de la recherche mais pas encore du développement pharmaceutique – ainsi que les travaux nécessaires en amont et les infrastructures requises en aval. La recherche fondamentale est en effet essentielle pour le développement pharmaceutique, l'innovation thérapeutique et l'amélioration des indications des molécules existantes passant obligatoirement par une connaissance approfondie de la physiopathologie des maladies ciblées et l'acquisition de biomarqueurs. Or celle-ci est souvent acquise de façon relativement fortuite.

A ce niveau, plusieurs types de soutiens peuvent être envisagés. Le premier concerne les infrastructures : des fonds conjoints aux secteurs public et privé pourraient financer des plates-formes de développement de modèles animaux, des plates-formes de génomique, de génétique ou de protéomique, ou encore des plates-formes de production de protéines recombinantes. Toutes ces structures doivent systématiquement être adossées à des centres d'excellence et véritablement ouvertes aux laboratoires académiques et privés. Pour atteindre son but, le soutien doit être massif, ciblé et porter sur l'infrastructure mais également sur le personnel et les projets. Certaines initiatives – notamment celles du *National Cancer Institute* américain – sont exemplaires, de même que certains programmes californiens ou coréens assez ambitieux, regroupant des centres d'excellence, des incubateurs d'entreprises et des plates-formes de production.

J'appelle cependant votre attention sur les limites de la logique de pôles de compétitivité, actuellement mis en œuvre en France, qui ne tient pas nécessairement compte de l'existant et semble parfois répondre davantage à une logique d'aménagement du territoire qu'à une logique d'excellence scientifique. Il faudrait donc, en plus de ces pôles, lancer une politique de plates-formes très spécialisées de dimension européenne adossées à des centres d'excellence, par exemple sur les thématiques de l'immunologie ou de la neurobiologie.

Enfin, il conviendrait également de soutenir l'innovation technologique et conceptuelle sur des thèmes à forte potentialité biotechnologique et biothérapeutique, comme celui des cellules souches, ainsi que l'innovation technologique d'amont, avec la recherche de nouvelles approches exploratoires, ou encore des programmes conjoints pour valider des biomarqueurs, en vue de mettre en place des essais cliniques conjoints qui pourraient être soumis aux agences réglementaires européennes. Cette liste non exhaustive de propositions tend à répondre à certains des enjeux majeurs dans le domaine des biotechnologies à visée thérapeutique et diagnostique.

M. Claude Feuerstein : J'enseigne la médecine à Grenoble et je collabore avec plusieurs unités de neurosciences de l'Inserm. Ancien président de l'université de Grenoble-I, entre 1997 et 2002, j'ai pu constater la faiblesse des sciences du vivant en ce qui concerne les liens entre recherche, formation et industrie, y compris pour offrir des débouchés aux jeunes scientifiques sur le marché de l'emploi. C'est pour remédier à ce problème qu'avec d'autres nous avons conçu l'Association pour le développement des biotechnologies dans l'agglomération grenobloise (ADEBAG), dispositif associatif fédérant l'ensemble des partenaires parties à cette discipline : industrie, organismes de recherche, monde universitaire et collectivités locales.

On ne peut envisager de recherche biotechnologique, d'innovation, de création d'activité ou de transfert des résultats de la recherche vers le monde économique sans un tissu solide de recherche de base ; cette réalité vaut pour les *big pharma* – les grandes entreprises du médicament – comme pour le secteur public.

Par ailleurs, il faut raisonner en chaînes de valeur et de développement, en partant de la recherche de base pour arriver au niveau applicatif – c'est-à-dire clinique –, les plates-formes prenant appui sur l'élément académique, faute de quoi le système est faussé.

Ainsi que l'a indiqué M. Marc Bonneville, pour les créateurs de sociétés biotechnologiques les problèmes interviennent souvent lors de la phase précoce, avant l'incubation, avant même l'idée de création de la jeune entreprise : au moment de la recherche de la preuve du concept, de la prise de risque technologique, lorsqu'une problématique s'avère originale et intéressante mais n'a pas encore démontré ses capacités. Cette phase cruciale s'avère particulièrement longue dans le domaine des sciences du vivant – beaucoup plus, par exemple, que pour le développement de logiciels informatiques – et mérite par conséquent d'être accompagnée par une concentration d'investissements publics, le rôle de l'Anvar se révélant certes important mais insuffisant. La conduite de cette phase précoce est essentielle pour assurer la bonne marche du processus ultérieur, dans son intégralité, et il importe aussi qu'elle soit étroitement liée au laboratoire d'origine : le porteur de projet sélectionné doit mener une existence légale sur cette activité, en signant, par exemple, un contrat à durée déterminée (CDD) avec l'organisme source.

La France dispose d'incubateurs permettant d'accompagner la phase suivante, la création d'activité, mais je déplore moi aussi que les services de valorisation soient trop nombreux et que leurs moyens soient, par conséquent, trop dispersés. D'autre part, les incubateurs étant évalués en fonction du nombre d'entreprises aidées, il arrive paradoxalement qu'ils favorisent la création d'un trop grand nombre d'entreprises non viables. Ce

défaut peut être corrigé par le *clustering* – ou regroupement de projets – soit au niveau local, entre plusieurs territoires, soit même au niveau européen, à l’instar de ce que réalise le dispositif *Biovalley*, à Strasbourg, qui a établi une complémentarité technologique et commerciale entre des entités françaises, allemandes et suisses.

M. François Gérard : L’industrie pharmaceutique française se porte tout de même encore bien puisqu’elle se situe au quatrième rang mondial et présente une balance commerciale largement excédentaire. On constate cependant un certain essoufflement puisque les dépenses de recherche des entreprises françaises progressant nettement moins vite que celles de nos principaux concurrents. Or les moyens de la recherche fondamentale constituent le substrat du système pharmaceutique tout entier car, pour être compétitive, la recherche doit être en mesure de proposer à l’industrie des molécules ouvrant des voies réellement innovantes et non de pâles copies. Après le désengagement de la société *Aventis* à Romainville et d’autres mésaventures, il convient également de s’interroger sur l’attractivité du territoire français.

Je partage l’opinion selon laquelle la phase critique dans le développement des sociétés de biotechnologies est celle de la preuve du concept : une fois passée cette étape où sont accomplis les premiers essais cliniques sur les têtes de série, la probabilité que la molécule débouche sur un médicament progresse de 0,5 à 10 %.

L’Anvar participe à ce développement, mais ses moyens sont limités : tous secteurs confondus, l’agence dispose de 130 millions d’euros par an, dont 16 millions destinés spécifiquement au secteur pharma-biotech, ce qui lui permet de soutenir cinquante à soixante projets à raison de 230 000 euros par programme. L’aide intervient au niveau des laboratoires ou des jeunes entreprises selon une logique qui me semble un peu trop séquentielle : il serait très positif de développer la recherche partenariale un peu plus en amont.

Lorsque l’Agence nationale de la recherche (ANR) aura été créée et les pôles de compétitivité seront mis en place, il faudra veiller à ce que les moyens affectés à la valorisation soient certes suffisants mais aussi en rapport avec les volumes consacrés à la recherche elle-même. En effet, l’injection d’argent public est indispensable pour mener à bien la phase de preuve du concept car il ne peut être attendu de retour sur investissement avant trois ou cinq ans. Il est regrettable de constater que la rentabilité attendue des fonds d’amorçage est trop élevée, comparable à celle en vigueur dans le secteur concurrentiel.

S’agissant de l’Europe, il faut suivre de près le VII^e programme-cadre de recherche et de développement (PCRD), notamment les lignes qui

devraient être consacrées au cancer et à l'innovation, la dotation de celle-ci devant en principe atteindre le milliard d'euros.

Enfin, passer d'une politique de saupoudrage à une concentration des moyens au sein des pôles de compétitivité doit contribuer à l'attractivité du territoire en offrant une forte lisibilité sur le plan international.

M. Marc Vasseur : Je souscris pleinement à la brève et incisive contribution de M. Jean-Pierre Door. La pharmacologie n'est toutefois qu'un tout petit champ d'application des biotechnologies et je regrette qu'un grand témoin spécialisé dans un autre domaine n'ait pas été convié à nous faire partager son expérience.

Initialement professeur de virologie moléculaire à l'université Paris-VII et chercheur à l'Institut de recherche sur le cancer ainsi qu'à l'Institut Pasteur, j'ai été le co-fondateur, en 1989, de la société *Genset*, spécialisée dans l'analyse de l'ADN, sa production et ses applications diagnostiques et thérapeutiques. Jusque dans les années 1990, créer une entreprise était une plaisanterie extrêmement mal vue, notamment dans le milieu académique et universitaire. Cependant, *Genset* a profité de cette période de développement technologique unique, favorable, entre autres, à la percée de la génomique : la société est rapidement devenue le premier producteur mondial d'ADN pour les applications en recherche et en diagnostic, puis elle a très rapidement essaimé avec la création de filiales aux États-unis, en Asie et en Australie. Un tel *business model* n'est toutefois plus valable aujourd'hui : le développement des outils permettant d'obtenir des produits pharmaceutiques n'est plus suffisant, il faut aller jusqu'à la phase d'élaboration du produit, ce qui complique la donne. *Genset* a ainsi réussi son introduction simultanée sur le *Nasdaq* et au Nouveau marché, ce qui lui a permis de lever 100 millions de dollars et de les investir dans un très grand centre de recherche et développement, au sein du fameux « *Genopole* » d'Evry. A partir de 2001 cependant, la société a commencé de pâtir sévèrement de la durée des cycles de développement qui nécessitent des capacités de refinancement énormes. Elle a finalement accédé aux sollicitations intéressantes du leader européen des biotechnologies, *Sereno*, qui a exercé une offre publique d'achat (OPA) tout à fait amicale pour l'intégrer dans sa structure de recherche et développement. Je note que l'introduction en bourse s'était faite sur une base de près de 500 millions de dollars mais que, lors de la transaction avec *Sereno*, notre capitalisation était tombée à moins de 200 millions. Je préside aujourd'hui *Sereno Holding*, structure qui gère les intérêts stratégiques du groupe en France et, pour partie, en Europe.

Quelques commentaires plus généraux sur la base de cette expérience : de retour de mes voyages à l'étranger, je suis souvent frappé de constater qu'ici on discute volontiers du sexe des anges tandis que les autres

pays agissent. Il est vrai que les biotechnologies se caractérisent d'abord par le fait qu'elles concernent le vivant ; c'est pourquoi elles frappent l'imaginaire et suscitent toutes sortes de questions : sociales, éthiques, sociétales, personnelles ou idéologiques. C'est aussi une industrie extrêmement réglementée et à cycle long. Près de 70 % des innovations proviennent aujourd'hui de ce secteur, dont le chiffre d'affaires mondial approche les 40 milliards de dollars – soit quelque 10 % du total de l'industrie pharmaceutique – avec un taux de croissance très élevé. Pour supporter ces cycles longs et ces besoins en capitaux, l'ensemble de la chaîne de valeur et d'investissement doit être solide. En moyenne, pour devenir profitable, une société de biotechnologies à l'obligation de lever 750 millions de dollars quand une société de services n'a besoin que de 200 millions. Quant au coût de développement d'un médicament, il oscille entre 300 et 800 millions de dollars. Face à de telles masses financières, il est indispensable d'assurer une continuité entre le capital d'amorçage, le capital-risque, l'investissement de *private equity* et les marchés financiers. Or les marchés boursiers européens et français sont dans une situation tellement catastrophique qu'ils ne sécurisent guère les investisseurs de la première heure et qu'ils ne sont pas en mesure de refinancer les sociétés existantes. Les sociétés de biotechnologies requièrent aussi, pendant un certain temps, un environnement protégé. La France, ces dix dernières années, a accompli de nets progrès en termes d'attractivité et a même atteint un niveau remarquable au plan européen, avec notamment le statut de la *Jeune entreprise innovante* (JEI). Il est toutefois possible d'aller plus loin en mettant par exemple en place, ainsi que l'a proposé *France Biotech*, dont je suis le vice-président, un statut de la jeune entreprise cotée. L'émergence du marché européen doit aussi être accélérée. A cet égard, la législation américaine, connue sous le nom générique du *small business act*, constitue un exemple qui fonctionne bien : elle offre un environnement protecteur aux PME leur permettant de grandir. Je note ainsi que les vingt-cinq plus grandes entreprises européennes existaient déjà toutes en 1980, contre seulement six des vingt-cinq plus grandes entreprises américaines.

Par ailleurs, il faut avoir conscience que la valorisation dépend de la recherche. Or les sciences de la vie, en France, sont totalement sinistrées. Le niveau des investissements est ridicule par rapport aux enjeux, et nous n'avons pas obtenu de prix Nobel depuis vingt-cinq ans, ce qui traduit d'ailleurs moins une baisse du niveau des scientifiques français qu'une perte de présence et d'influence au plus haut niveau : les « *nobélisables* » existent mais aucun ne parvient à décrocher le prix. Rien n'est fait pour retenir les meilleurs éléments, qu'il s'agisse des moyens administratifs, des efforts sur les salaires ou de la dynamique de la recherche. Cela appelle des changements radicaux de structures et de financements, à l'instar de ce qui se fait en Chine ou à Singapour, mais également des changements en terme de communication et

d'apprentissage. Malheureusement, nous sommes aujourd'hui dans une phase de recul plutôt que de progression.

Le président Jean-Michel Dubernard : Le débat est ouvert.

M. Michel Bomens : Je suis directeur de recherche au CNRS et je travaille à l'Institut Curie, qui pratique notamment la recherche translationnelle en connectant un hôpital, une clinique et la recherche fondamentale. J'insiste à mon tour sur le fait que tout développement est conditionné par une recherche fondamentale pointue. Les campus français possèdent énormément de compétences et de bonnes équipes, mais leur situation n'est plus comparable à celle des pays équivalents, s'agissant des moyens comme de l'appel aux responsabilités et des possibilités d'expression : la mise sous tutelle permanente des chercheurs les entraîne, petit à petit, à se laisser rogner les ailes. La version du projet de loi tant attendu qui a récemment circulé sur internet se situe aux antipodes de nos préoccupations car elle donne l'impression que l'importance de la recherche fondamentale n'est toujours pas saisie : des moyens sont certes injectés mais ils restent insuffisants et l'esprit général du texte a quelque chose de préhistorique, avec un contrôle administratif trop tatillon et une préorientation des moyens sur l'innovation au détriment de la recherche fondamentale. La poule a besoin de liberté pour produire de bons œufs ; il en va de même de la recherche : les chercheurs ont besoins d'un terreau favorable pour donner, à terme, naissance à des résultats « *nobélisables* ». Les prix Nobel s'obtiennent grâce à un tissu, pas à un homme seul. A ce titre, le texte en circulation constitue un véritable contresens et il serait donc intéressant de savoir s'il s'agit seulement d'un ballon d'essai ou bien du projet définitif ?

Le président Jean-Michel Dubernard : Ce texte n'a rien d'officiel, à telle enseigne que notre Commission n'en a pas reçu communication...

Par ailleurs, puisque vous appartenez à l'Institut Curie, sachez que je suis très attaché à la notion de centre thématique de recherche et de soins, défendue avec ardeur par mon ami Jean-Paul Soullillou, directeur d'unité à l'Inserm.

M. Jean-Marie Le Guen : Je remercie les grands témoins pour la qualité de leurs interventions. La France dispose d'acquis et de potentialités, et il convient, comme eux, de ne se laisser envahir ni par l'autoflagellation ni par les plaintes revendicatives que nous entendons habituellement.

Les chercheurs et la société française doivent exiger des responsables politiques que ceux-ci mettent en avant les potentialités extraordinaires représentées par la recherche et qu'ils défendent plus activement l'idée de progrès, encadrée par des règles philosophiques et éthiques. Il est temps de remettre à l'ordre du jour les espoirs dont vous êtes

porteurs pour la collectivité nationale. C'est ainsi que pourront être obtenus des pouvoirs publics les réformes, le cadre juridique, les moyens financiers nécessaires attendus. A cet égard, pourquoi ne pas imaginer que les crédits de la recherche soient sanctuarisés pour les mettre à l'abri des arbitrages financiers ? D'autre part, il convient d'apprécier la problématique de la recherche dans sa dimension européenne. Quels sont les espoirs que suscite l'Europe en termes de surplus de productivité ? Quelles marges de progression pour la recherche seraient rendues possibles avec des plates-formes européennes ? La France éprouve des difficultés pour réformer son appareil de recherche et ses universités. Il faut dépasser les clivages idéologiques et trouver une voie entre ceux qui souhaitent détruire des instituts qui ont fait leur preuve et les autres qui campent, au contraire, sur une vision trop statique et statutaire de la recherche. Dans quel sens ce débat doit-il être tranché pour faire avancer la société française, la question reste posée. Toujours est-il que les biotechnologies apporteront beaucoup en matière de santé et de médicament, provoqueront aussi une révolution dans l'organisation sociale et constitueront un levier pour la croissance, à l'instar du numérique qui a suscité des gains de productivité considérables dans l'industrie.

Le président Jean-Michel Dubernard : Je salue l'arrivée de monsieur le ministre délégué à la recherche, M. François d'Aubert.

M. Pierre-Louis Fagniez : Je remercie les grands témoins pour ce qu'ils ont dit et pour ce qu'ils représentent. Je me réjouis de l'évolution positive des esprits face aux chercheurs qui créent une entreprise capitaliste. Toutefois, cette évolution entraîne de nouvelles réflexions : quels moyens mettre en œuvre pour que les chercheurs investis dans le développement d'une société puissent néanmoins continuer à poursuivre au maximum leurs activités de recherche, comment leur donner une formation complémentaire de type managérial pour qu'ils puissent faire valoir leurs travaux ? Une double formation doit-elle être envisagée dans le cursus d'études, ou bien des modules particuliers doivent-ils être proposés lorsqu'une carrière évolue ? De plus, si à l'évidence les moyens dont dispose la recherche fondamentale sont essentiels pour constituer un tissu favorable à l'émergence de nobélisables, encore faut-il avoir la certitude que ces moyens seront bien employés, ce qui pose la question de l'évaluation.

M. Pascal Ménage : Je remercie à mon tour les invités de leur présence. Étant neurologue, je me suis moi-même, modestement, frotté à la recherche en neuro-immunologie ; à ce titre, je suis également prescripteur de médicaments produits par *Serono*. La recherche fondamentale souffre effectivement d'un carcan administratif très lourd ; elle n'en constitue pas moins la clé de tout, et notamment, avec le vieillissement de la population, elle est la seule voie qui puisse permettre d'apporter une solution au problème

majeur de la maladie d'Alzheimer et des autres pathologies neurodégénératives. Je pense également qu'il existe une multiplicité de structures, notamment de centres, dont il faudrait réorganiser et optimiser le travail au sein de plates-formes hautement performantes, ce qui, au passage, inciterait les chercheurs à ne pas partir à l'étranger.

M. Christian Trepo : Directeur d'une unité de l'Inserm, je suis aussi professeur et chef d'un service dans lequel sont soignés des malades du sida et des hépatiques. J'insiste à mon tour sur le caractère prioritaire de la recherche fondamentale et sur la nécessité de l'adosser à des pôles d'excellence et – ce qui est fondamental – à une chaîne de valeur.

En matière d'essais cliniques biotechnologiques, la France accuse un retard relatif ; toutefois, si les pouvoirs publics ne prennent pas suffisamment garde à la rédaction des décrets transposant les directives européennes, la France se trouvera purement et simplement exclue du système. Pour encaisser un choc psychologique ou dépasser une crise, la méthode américaine consiste à envoyer un commando ; la situation de la recherche française est telle que la méthode à adopter doit être de même nature : il faut agir immédiatement en créant des structures atypiques. Au-delà des nécessaires réflexions et réformes à mener sur l'évolution des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et des structures d'enseignement, il convient de mener des initiatives fortes qui se démarquent de la tendance à l'« apparatchisme » et je suggère à la Commission de creuser des idées comme celles consistant à développer les « chasseurs de têtes » ou les « chasseurs d'entreprises ». Enfin, j'anime un projet européen et je sais combien il est parfois compliqué de mener à bien certaines actions à ce niveau, mais je vous assure que la solution passe aussi par l'Europe.

M. Dominique Juillot : Nous avons bien compris que vous déplorez tous le déficit de la France en recherche fondamentale et que vous êtes favorables à des regroupements. Je signale toutefois que ceux-ci, dans d'autres domaines, se sont parfois révélés dangereux car ils sont la source de « consanguinité »... Par ailleurs, il faut savoir que, pour les décideurs politiques locaux, l'important, en matière de création de sociétés de biotechnologies, est de disposer, avant la phase d'incubation, d'une expertise fine analysant efficacement les perspectives scientifiques et économiques du projet. Or ce n'est pas toujours le cas. A Chalon-sur-Saône, où je suis élu, nous sommes souvent confrontés à ce problème avec le pôle image et son.

M. Jean-Yves Chapelon : Je suis directeur de recherche à l'Inserm et je dirige une unité spécialisée dans les ultrasons appliqués aux thérapies. Je note que le débat a essentiellement porté sur la pharmacologie. Or, en France, l'industrie pharmaceutique va bien, même si elle s'essouffle un peu, contrairement au secteur de l'instrumentation médicale, dans lequel le savoir-

faire national a pratiquement disparu. Je pose donc la question : faut-il tenter de reconquérir ce marché et, le cas échéant, par quels moyens ? La France figure seulement au cinquième rang mondial pour le dépôt de brevets et se contente, en la matière, d'une politique très frileuse. Les services de valorisation, quoique compétents, manquent apparemment de moyens pour soutenir les extensions PCT qui coûtent très cher. Il importe de trouver les moyens propres à créer une dynamique en enclenchant une synergie entre les chercheurs, les cliniciens et les industriels, seul moyen susceptible de faire déboucher un produit.

M. Hervé Chneiweiss : Je suis directeur de recherche au CNRS et je dirige une équipe au Collège de France. En outre, je suis membre du conseil scientifique de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Je crois qu'il faut sortir du système de la suspicion. Tous les acteurs de la recherche, les chercheurs comme les entrepreneurs, font preuve de courage, d'ambition et de volonté. Le dynamisme de la recherche américaine ou, demain, de la recherche chinoise est dû à un phénomène de débordement : une partie seulement des 28,5 milliards de dollars injectés par les *National Institutes of Health (NIH)* a des retombées sur l'innovation car les programmes ne sont pas tous excellents ; ce n'est qu'en investissant l'essentiel des moyens dans la recherche fondamentale et en lui offrant un environnement favorable que l'on obtient de l'innovation.

Autre point, la réglementation et les structures. La France a pour habitude de créer des millefeuilles administratifs. Plutôt que d'avoir une agence de valorisation par organisme de recherche, il faudrait au contraire les mutualiser en les mettant en réseau. De la même manière, plutôt que de créer une Agence nationale de la recherche (ANR), qui ne sera qu'une usine à gaz supplémentaire aboutissant à complexifier un peu plus le paysage de la recherche française et de priver les structures existantes d'une partie de leurs moyens, ne vaudrait-il pas mieux réformer les organismes existants ? La question se pose aussi pour le Conseil supérieur de la recherche et de l'innovation, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ou encore les réseaux d'établissements : que supprimera-t-on pour compenser la création de ces nouvelles couches administratives ?

Davantage de réactivité, davantage de moyens pour ceux qui ont des ambitions et des perspectives, davantage d'interactions entre recherche fondamentale et biotechnologies : voilà ce dont le système a besoin.

Le président Jean-Michel Dubernard : Je redonne la parole est aux quatre grands témoins pour répondre à cette salve de questions.

M. Marc Vasseur : La valorisation est une activité hautement professionnelle. Je ne suis pas persuadé que les structures spécifiques mises en place dans des organismes classiques, comme le CNRS, soient toujours adaptées ni suffisamment dotées. D'autre part, il ne faut pas non plus tomber dans l'excès consistant à vouloir tout valoriser et à créer à cet effet des microstructures vouées à dépérir. Ainsi, entre 1998 et 2002, les *Länder* (régions) allemands ont-ils investi sans expertise des sommes colossales dans des centaines d'entreprises dont 90 % ont aujourd'hui disparu.

Sur la question de l'Europe, il est certain qu'il est difficile de trouver des chefs de projet pour les programmes européens, toutefois des cabinets travaillant au pourcentage aident au montage et à la structuration des dossiers.

Par ailleurs, il est vrai que le repli des essais cliniques en France est absolument dramatique. Si notre pays est actuellement le premier producteur européen de petites molécules, nous sommes absolument « *nuls* » en matière de production de médicaments biologiques, alors même que ce secteur représentera bientôt 60 à 70 % du marché.

Enfin, je ne comprends pas la façon dont le système fonctionne actuellement. Quiconque a un projet de recherche devrait être à même de recruter son équipe et d'anticiper ses besoins. Un contrat serait signé, pendant la durée duquel il serait seul maître à bord et à l'issue duquel un bilan serait tiré. Aux États-unis, si le système fonctionne, c'est parce que les chefs d'équipe disposent d'un budget propre et contrôlent tout. De la même façon, l'université est beaucoup trop centralisée. Dès lors que la créativité est lâchée, les individus de qualité émergent spontanément et il n'est plus nécessaire de proposer des structures par le haut.

M. François Gérard : Si la thèse du débordement du financement de la recherche signifie que le développement de l'innovation va se produire automatiquement, je ne suis pas d'accord. Pour faire aboutir les grands programmes, il faut professionnaliser la valorisation en investissant le petit plus qui fait la différence. De plus, les chercheurs qui créent une entreprise s'aperçoivent très vite que, s'ils veulent aller plus loin, ils doivent s'adjoindre les services de managers. Enfin, un brevet n'est pas une fin en soi, qui justifie de dépenser des fortunes, mais un moyen s'inscrivant dans une politique de valorisation. Il est par conséquent contestable de focaliser le débat sur ce sujet.

M. Claude Feuerstein : Il existe trop de structures et de dispositifs carcans qui empêchent l'innovation. Il ne s'agit pas de balayer les statuts mais d'accroître leur flexibilité dans le temps et dans l'espace. Laissons travailler ensemble des chercheurs provenant de domaines différents, du « *basique* » jusqu'au « *clinique* ». Je suis aussi opposé à la multiplication des

structures d'évaluation, l'excès d'évaluation conduisant à une mauvaise évaluation. Il est parfois préférable de faire confiance aux individus et de les contrôler *a posteriori*.

M. Marc Bonneville : Le système américain n'est pas nécessairement optimal. Les services de valorisation se sont tellement multipliés que 90 à 95 % d'entre eux ne sont pas rentables. Il est préférable de les regrouper, après quoi il faut éviter de les juger sur leur rentabilité immédiate.

Par ailleurs, nous avons essentiellement discuté des développements technologiques liés au secteur pharmaceutique, mais certains des enjeux évoqués, notamment dans les domaines de la biologie systémique, de la génomique ou de la protéomique, dépassent largement le cadre du domaine thérapeutique et intéressent, par exemple, la biodiversité ou l'optimisation des végétaux. Si elle souhaite effectuer des sauts technologiques, la France ne doit pas s'exclure des réseaux internationaux qui se mettent actuellement sur pied dans ces domaines.

En outre, du point de vue de l'organisation des structures, il est fondamental que les plates-formes soient externalisées et fonctionnent avec un budget globalisé, ce qui incitera les chercheurs à se familiariser avec la logique de projet. Toutefois, si les regroupements favorisent évidemment l'efficacité, il faut aussi tenir compte de la diversité du paysage scientifique français : certaines équipes particulièrement efficaces ne sont pas en mesure de se regrouper. L'objectif est d'atteindre une masse critique de chercheurs, laquelle peut, dans certains cas, être organisée sur une base académique.

Le président Jean-Michel Dubernard : Je suis partagé quant à la vision pessimiste qui a été exprimée à propos des sciences du vivant. Certes, on ne peut que déplorer le manque d'influence globale de la recherche française, qui dispose pourtant d'un réservoir de nobélisables. Mais je suis déçu qu'il ait été aussi peu question de l'Europe et que nous n'ayons pas sans doute suffisamment abordé le potentiel que recèlent les liens entre la recherche et l'université. La parole est maintenant à Monsieur le Ministre délégué à la recherche, qui va peut-être commencer par nous apprendre ce qu'il sait du projet de loi d'orientation et de programmation qui a circulé ces derniers jours...

M. François d'Aubert, ministre délégué à la recherche. Je suis très heureux d'avoir pu assister à une partie de cette table ronde et d'en clore les débats.

Le document dont vous avez parlé, Monsieur le Président, n'est en aucun cas le projet définitif ; les données chiffrées, en particulier, ont beaucoup évolué depuis cette version, déjà ancienne. Il s'agit simplement de l'un des

nombreux documents de travail qui ont été étudiés au ministère de la recherche et ont fait la navette avec d'autres administrations. J'ignore comment il est arrivé sur internet ; peut-être un autre ministère y a-t-il vu quelque intérêt...

La France, dans le domaine des biotechnologies, accuse du retard par rapport à d'autres pays, à la fois sur les plans scientifique, technologique, économique et financier, ainsi que sur celui de l'emploi. Le modèle économique américain, par exemple, convient particulièrement aux biotechnologies, comme en témoigne l'essor extraordinaire d'*Amgen*, la plus grande entreprise mondiale en biotechnologies, bien connue pour avoir développé l'érythropoïétine artificielle ou EPO. Les biotechnologies, aux États-unis, s'appuient sur deux atouts. La recherche fondamentale y est très forte, très fléchée et fondée sur l'excellence, des *packages* financiers étant mis à la disposition des porteurs de projet afin de leur donner une visibilité à moyen terme. De plus, le système financier est beaucoup plus performant que dans les pays européens, exceptions faites de la Grande-Bretagne et de l'Irlande : il consiste à porter des *start-up* – en réalité des laboratoires habillés juridiquement en entreprises – dont les comptes d'exploitation sont extraordinairement déséquilibrés, sans recettes.

Le problème de la France et de la majeure partie de l'Europe, c'est qu'aucun « *capital-risqueur* » n'accepte de porter pendant sept, huit, voire dix ans une entreprise présentant un euro de recettes pour mille euros de dépenses, le temps qu'elle monte en régime et franchisse un cap. La question qui se pose est la suivante : que manque-t-il à la France pour abriter l'éclosion d'un secteur des biotechnologies performant, créateur d'emplois et d'entreprises, rayonnant à l'étranger ? L'enjeu est important, car les biotechnologies constituent l'un des deux ou trois secteurs industriels moteurs et présentent un intérêt considérable pour la politique de santé. Singapour, par exemple, est devenu performant en concentrant les bons ingrédients au bon endroit et au bon moment. L'Allemagne elle-même, malgré des déconvenues, a pris de l'avance sur nous. En France, il existe environ 500 entreprises de biotechnologies, chiffre qui tombe plutôt à 200 à 250 si l'on retranche les laboratoires d'expertises et les activités annexes. Très peu de réussites se détachent si bien qu'au niveau européen on ne compte aucune *major* française, alors que la Suisse en compte une et la Grande-Bretagne deux ou trois. La recherche fondamentale doit donc se montrer plus performante et bénéficier de moyens importants ce qui pose la question de la place des sciences du vivant dans notre système de recherche. Celles-ci représentent environ le quart du budget civil de recherche et de développement (BCRD), soit 2,4 milliards d'euros, montant élevé mais qui doit être amplifié. En comparaison, le budget des *National institutes of health* (NIH) a doublé en six ans pour atteindre aujourd'hui plus de 28 milliards de dollars ! Il faut dire que les équipements nécessaires pour mener des recherches en sciences du vivant coûtent beaucoup plus cher qu'hier et que leur

fonctionnement, de plus en plus complexe, requiert le recrutement d'ingénieurs de recherche.

Il ne faut pas avoir peur de la future Agence nationale de la recherche (ANR) : son but sera précisément de simplifier le système, dans lequel se superposaient jusqu'à aujourd'hui le Fonds national de la science (FNS) et le Fonds de la recherche technologique (FRT), avec des appels d'offres venant de toutes parts. Le gouvernement souhaite accroître le financement par projet en conférant trois priorités très larges à l'Agence : le biomédical ; les sciences et techniques de l'information et de la communication ; l'environnement, l'énergie et le développement durable. Ce n'est guère original, mais ces domaines sont ceux que privilégient tous les grands pays menant une politique de recherche active. L'Agence pourra également financer des « *projets blancs* », c'est-à-dire des projets dont l'objet n'est pas nécessairement inclus dans ces grandes priorités, et ne fonctionnera pas exclusivement selon des procédures d'appels d'offres ou d'appels à projets. En effet, si le système des appels à projets présente nombre d'avantages lorsque l'enveloppe financière à répartir est peu élevée et que, de surcroît, la tendance naturelle est à l'éparpillement, dans le cas contraire, il atteint rapidement ses limites, les laboratoires se retrouvant avec des apports très faibles, sans oublier qu'un tel système pose le problème de la transparence. L'Agence prendra donc la forme d'une structure légère. Elle travaillera en toute transparence et, loin d'affaiblir les organismes de recherche publique, elle les soutiendra par des crédits incitatifs s'ajoutant à leurs autres ressources. En 2005, elle sera dotée de 350 millions d'euros et pourra même engager 500 millions d'euros de programmes prioritaires correspondant aux thématiques prioritaires ; plus de 200 millions d'euros seront ainsi engagés à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), au profit des sciences de la vie.

Je suis en effet intimement convaincu que le développement des biotechnologies est lié à l'existence d'un *continuum* de la recherche, dont le point de départ est la recherche fondamentale dans les organismes. Faut-il simplifier les structures ? Cela apparaît un peu compliqué étant donné l'histoire institutionnelle de la France. Sans aller, par exemple, jusqu'à la fusion entre l'Inserm et le département sciences du vivant du CNRS, il existe des moyens de rapprocher les structures pour éviter les redondances. En outre, je tiens à préciser que l'effort de recherche fondamentale bénéficiera en priorité à la recherche publique et aux sciences du vivant.

S'agissant des entreprises, il est important de se pencher sur la phase de maturation du projet, en particulier dans le domaine du médicament. L'Institut d'innovation thérapeutique, I2T – projet qui associe le CNRS, l'Institut Pasteur et l'Inserm – sera chargé de détecter des projets prometteurs

dans tous les laboratoires publics et d'y injecter les moyens financiers et humains les plus pertinents afin de combler un chaînon manquant, à l'instar des initiatives prises à Nantes pour établir un lien entre recherche fondamentale et recherche clinique. Le tout est d'aboutir à un système attractif pour toutes les initiatives susceptibles d'aboutir.

Au passage, je vous assure que je partage aussi votre inquiétude à propos de l'évolution de la recherche clinique. Celle-ci est imputable à un contexte général et pas uniquement aux coûts relatifs, même si la concurrence avec les nouveaux États membres de l'Union européenne se fait sentir. Quoiqu'il en soit, il faut améliorer les conditions d'exercice dans ce secteur, peut-être en spécialisant davantage le personnel. A cet effet, un comité stratégique pour les industries de santé a été créé à la fin du mois de septembre 2004 par le Premier ministre. Il associe les ministères de la santé, de l'industrie et de la recherche, ainsi que des dirigeants d'entreprises pharmaceutiques et biotechnologiques. Le gouvernement estime en effet que c'est également le partenariat qui a créé les conditions du succès dans les pays où l'industrie biotechnologique est devenue prospère.

La réussite en biotechnologies est aussi la résultante d'une bonne politique de valorisation. Or je suis frappé par la dispersion de notre mécanisme de valorisation : sur un même site, celui de l'université de Grenoble, trois ou quatre organismes coexistent, entraînant la confusion. Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) permettront notamment d'améliorer la coordination des dispositifs de valorisation et d'accroître le soutien aux créateurs en professionnalisant le système.

Le gouvernement parviendra ainsi, je l'espère, à obtenir que les entreprises de biotechnologies soient plus nombreuses et aptes à grandir. D'ores et déjà, l'amélioration du statut juridique des entreprises innovantes, en particulier grâce à la loi sur l'innovation, a permis le développement de 700 jeunes entreprises innovantes, dont un quart dans les biotechnologies, lesquelles sont également susceptibles d'intéresser les *business angels* ou investisseurs providentiels. Quant au statut de la société unipersonnelle d'investissement à risque, il doit être amélioré car, jusqu'ici, il n'a guère séduit.

Il importe aussi de travailler en réseau sur le plan national. Le réseau innovation biotechnologique sera lancé dans quelques jours, avec une dotation de 20 millions d'euros.

Enfin, s'agissant de l'Europe, le PCRD doit être simplifié et aller vers des priorités plus marquées dans le secteur du vivant. Dans le même temps, il faut que nos laboratoires fassent l'effort de s'adapter aux demandes et aux procédures européennes : dans le cadre du VI^e PCRD, pour les recherches biomédicales, le taux de retour n'a été que de 10 % environ. Quant à

l'European Research Council (Conseil européen de la recherche), c'est une heureuse initiative ; il fonctionnera vraisemblablement comme une agence, gérée par la communauté scientifique et orientée vers une recherche amont fondée sur l'excellence.

Les biotechnologies ne sont pas seulement les clés du coffre-fort ; il s'agit en réalité du dernier maillon de la chaîne. Pour que, d'un bout à l'autre, celle-ci fonctionne, il est indispensable de s'intéresser à tous les maillons précédents, en particulier au premier : la recherche fondamentale.

Le président Jean-Michel Dubernard : La dimension européenne prend incontestablement une place de plus en plus cruciale et on ne peut que regretter que les acteurs de la recherche française n'aient pas su en jouer.

Je remercie encore tous les participants à la table ronde. Un compte rendu de la réunion vous parviendra très prochainement.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mardi 1^{er} février 2005*Présidence de M. Édouard Balladur, président*

Après avoir remercié le Ministre pour sa venue, **le Président Édouard Balladur** a indiqué que cette réunion serait consacrée à la situation en Haïti et au bilan des conséquences du raz-de-marée en Asie du Sud-Est.

M. Renaud Muselier, Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, a d'abord rappelé brièvement l'évolution récente de la situation politique en Haïti : la démission, le 29 février 2004, du Président Aristide a mis un terme à la décomposition politique du pays en ouvrant la voie à l'installation d'un gouvernement de transition issu du plan dit « de la Caricom ». Une commission tripartite a désigné un comité de sept sages, qui a chargé M. Gérard Latortue de constituer un gouvernement composé de personnalités apolitiques qui se sont engagées à ne pas se présenter aux élections législatives. Un calendrier électoral a été établi pour 2005, lequel doit permettre l'entrée en fonction d'un nouveau président en février 2006.

Depuis presque un an, la situation a évolué positivement puisqu'un gouvernement de transition prépare des élections démocratiques, une réforme du système judiciaire est en cours, un processus de désarmement est engagé. Ces progrès sont à mettre au crédit du peuple haïtien, du gouvernement de transition, dont le premier ministre bénéficie du plein soutien de la France, et de la communauté internationale, qui a notamment déployé une Force intérimaire multinationale à laquelle la France a contribué à hauteur de mille hommes. Depuis le 1^{er} juin 2004, cette Force a été remplacée par la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), dirigée par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies, M. Juan Gabriel Valdez. La France compte quatre-vingts gendarmes dans cette Mission, chargée de maintenir l'ordre, la sécurité et la stabilité nécessaires au bon déroulement des élections à venir.

Mais la transition ne sera couronnée de succès que si trois conditions sont réunies :

– la première est la tenue dans de bonnes conditions des élections prévues pour l'automne 2005 : elle suppose l'achèvement du désarmement,

pour lequel la MINUSTAH a le droit de recourir à la force, si nécessaire, et l'amélioration du dialogue politique ; le pays compte une centaine de partis politiques, qui ont récemment entrepris de se regrouper pour former des alliances électorales et proposer des programmes communs ;

- la deuxième est relative à la poursuite des réformes des institutions publiques (système judiciaire, police, meilleure prise en compte des droits de l'homme) ;

- la troisième est la mise en place d'une dynamique de développement économique, objectif pour lequel un cadre de coopération intérimaire a été approuvé par l'ensemble des bailleurs de fonds en juillet et décembre 2004. Ceux-ci ont mis des moyens financiers à la disposition du pays, mais les réalisations concrètes tardent. Ainsi, sur les 250 millions d'euros promis par l'Union européenne, seuls 15 millions d'euros ont été décaissés fin 2004. Ce retard est imputable à la lourdeur des procédures internes des organisations internationales, à la faiblesse de l'administration haïtienne qui peine dans l'élaboration des projets et à la rareté des interlocuteurs sur place. Le plus urgent est la réhabilitation des infrastructures de base et la mise en chantier de nouvelles routes, le rétablissement des services de base et la lutte contre la déforestation. L'amélioration tangible des conditions de vie de la population est en effet indispensable pour qu'elle reprenne espoir et se mobilise pour les élections.

Pour accélérer les réalisations sur le terrain, le ministre des Affaires étrangères, M. Michel Barnier, a décidé d'organiser le 18 mars prochain à Cayenne, une réunion ministérielle d'assistance à Haïti, à laquelle participeront MM. Gérard Latortue et Juan Gabriel Valdès, ainsi qu'une douzaine de pays et d'institutions particulièrement engagés à Haïti.

L'effort consenti par la France est déjà considérable : 15 millions d'euros d'aide bilatérale ont été décaissés en 2004 et la France finance à hauteur de 25 % les 250 millions d'euros que la Commission européenne s'est engagée à consacrer à Haïti en quatre ans. Les projets portent sur le développement rural, la justice, la police, l'éducation, la santé, les médias. Dix assistants techniques français travaillent dans les administrations haïtiennes. La Délégation à l'action humanitaire est intervenue en 2004 à hauteur de 1,6 million d'euros à la suite des catastrophes naturelles et un projet de post-urgence de 2 millions d'euros est en préparation.

Les départements français d'Amérique ont été particulièrement solidaires des Haïtiens. La Guadeloupe met en œuvre trois projets de coopération régionale dans les domaines de la formation des personnels de santé et du diagnostic des écosystèmes côtiers et sept autres programmes ont été proposés en matière d'ingénierie des équipements publics, de traitement de

l'eau, du reboisement et de la prévention des risques naturels. La Martinique coopère dans les secteurs de la police et de la justice et la Guyane dans celui du reboisement. Plusieurs communes ou régions françaises de métropole mènent aussi des projets de coopération avec Haïti.

Enfin, l'Agence française de développement a signé le 2 décembre dernier une convention de financement pour un montant de 6 millions d'euros, qui seront décaissés en février afin de contribuer à la réhabilitation du réseau d'eau potable des quartiers déshérités de Port-au-Prince et à celle de quatre centrales thermiques qui alimentent la capitale en électricité.

Après la réunion du Conseil de sécurité du 12 janvier dernier au cours de laquelle il a été décidé de prolonger l'action de la MINUSTHA et de simplifier les procédures de financement des bailleurs internationaux, **M. Roland Blum** s'est interrogé sur la capacité d'Haïti à engager ces financements dans des projets concrets.

M. Henri Sicre s'est fait l'écho de différentes ONG présentes en Haïti qui révèlent que l'État semble avoir abandonné toutes ses prérogatives au profit des différents acteurs présents sur place, qu'il s'agisse des ONG, des bailleurs de fonds internationaux, de l'Union européenne, de l'ONU ou encore de la France, dont l'engagement est par ailleurs très apprécié. Ces ONG sont demandeuses d'une plus grande assistance et d'une plus forte attention de la part de la France et regrettent le peu de Francophones qui composent la MINUSTHA. En outre, l'objectif de tenir des élections en 2005 est louable mais risque de rencontrer des difficultés eu égard à l'absence d'état-civil et au fait que la sécurité n'ait pas encore été rétablie jusqu'à présent. A cet égard, M. Henri Sicre a souhaité savoir si l'opération organisée à la mi-décembre et qualifiée de marquante avait été suffisante. Toutes ces mesures aideront-elles à mettre en place une économie durable ? Ce pays s'engage-t-il sur la voie de l'amélioration laissant espérer la tenue de ces élections et la mise en place d'une vie démocratique ? Toutes ces questions militent pour la création par la Commission des Affaires étrangères d'une mission d'information sur Haïti.

Au plan économique, **M. Renaud Muselier, Secrétaire d'État aux Affaires étrangères**, a fait état du constat selon lequel la mobilisation des bailleurs de fonds avait été importante, mais ce pays, le plus pauvre de la zone Caraïbe, reste politiquement instable, aussi la population d'origine haïtienne vivant aux États-unis et au Canada est-elle importante, et les rapports géopolitiques avec les pays voisins doivent-ils être pris en considération. Il a actuellement perdu tout crédit aux yeux des différents bailleurs qui ont investi sur place dans la mesure où les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes. Haïti rencontre de très grandes difficultés à agir - il est ainsi incapable, par exemple, de construire un début d'infrastructure routière - et donc à consommer les fonds, d'une part parce que le système multilatéral de

financement est empreint d'une lourdeur administrative accrue due aux craintes de détournements et d'autre part parce qu'il y a une situation de carence complète sur place qui se traduit par cette incapacité d'action. Dans ces conditions il s'avère nécessaire de projeter des équipes sur place. C'est pourquoi la France a proposé à l'ensemble des partenaires de se retrouver à Cayenne pour mettre en place des actions lisibles pour la population qui donneront à Gérard Latortue les moyens d'agir. Ces partenaires sont le Brésil et les autres pays d'Amérique du Sud à l'exception du Venezuela, Hugo Chavez ayant estimé que ce que les États-unis n'avaient pas réussi à faire au Venezuela, ils l'avaient fait à Haïti.

L'organisation d'élections est prévue en 2005, et il est important de donner toute sa crédibilité à ce processus électoral. Actuellement, 120 partis politiques sont répertoriés, ce qui ne facilite pas l'exercice de la vie politique. Un regroupement apparaît donc comme des plus souhaitables.

Quelques mois de retard ont été pris sur le calendrier de rétablissement de la sécurité dans la mesure où l'ensemble des troupes de l'ONU viennent d'arriver alors qu'elles auraient dû être présentes dès septembre dernier. Par ailleurs, ces troupes sont essentiellement composées de Sud-Américains qui ont dû mal à communiquer avec la population qui parle le français ou le créole.

Enfin, les ONG qui sont présentes en Haïti sont plutôt de petite taille, mais efficaces et respectées par la population. Si la France ne peut leur accorder des subventions en permanence, elle peut néanmoins les soutenir auprès de l'Union européenne et de l'ONU.

Évoquant l'organisation des prochaines élections en Haïti, **M Loïc Bouvard** a fait part de son expérience d'observateur des élections organisées après le départ du Président Aristide, qu'il a qualifiées de « *vaste mascarade* », soulignant l'impréparation complète dans lesquelles elles s'étaient déroulées. Il a donc souhaité savoir dans quelles conditions seraient organisées les élections à venir et le rôle que la France jouerait pour s'assurer de leur tenue normale.

M. Renaud Muselier, Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, a expliqué que, d'après les informations que lui avait données le représentant du Secrétaire général des Nations unies en Haïti, M. Juan Gabriel Valdez, le processus d'établissement des listes électorales était lancé et les délais envisagés tout à fait tenables. Les forces présentes sur place devraient permettre aux élections de se tenir en toute sécurité. Quant aux observateurs, les mêmes équipes que celles qui étaient présentes en Afghanistan seront mobilisées pour Haïti : un mode de fonctionnement identique à celui qui a fait ses preuves en Afghanistan est prévu.

Interrogé par le **Président Édouard Balladur** sur la comparaison entre l'organisation des élections en Afghanistan et en Irak, le **Secrétaire d'État aux affaires étrangères** a estimé que, dans ces deux cas, les élections n'avaient été organisées ni de la même manière, ni par les mêmes personnes, mais qu'en l'occurrence, ces deux processus électoraux avaient été validés par le Conseil de sécurité des Nations unies. Il s'est dit convaincu qu'un bon résultat en termes d'organisation n'était pas hors de portée en Haïti, notamment du fait de l'engagement personnel de M. Juan Gabriel Valdez, francophile, francophone, partisan et grand connaisseur du système multilatéral, dont la volonté de mener à bien le processus électoral en Haïti était manifeste.

M. Axel Poniatowski s'est félicité de l'attitude et de l'action de la France en Haïti. Il s'est notamment réjoui du caractère précis et concret des actions menées, notamment par les collectivités locales, et du suivi précis de l'emploi des fonds. A cet égard, il a salué la prudence qui avait prévalu, alors que des expériences passées avaient montré combien les responsables des pays en crise ne géraient pas toujours l'argent remis aux organisations internationales par les États donateurs avec la plus grande rigueur.

M. Renaud Muselier, Secrétaire d'État aux affaires étrangères a souligné combien il s'était attaché, depuis son entrée en fonction, à normaliser les relations entre les ONG, les entreprises, les collectivités locales et l'État, notamment en créant un dispositif permettant un dialogue entre ces acteurs dans les situations d'urgence, par la mise en place du Conseil d'orientation de l'Action humanitaire d'urgence en mars 2004. Il a attiré l'attention des membres de la Commission sur l'absence de critiques frontales de l'action du Gouvernement par les ONG depuis deux ans et demi, expliquant son souci constant de ne jamais laisser sans réponse les demandes de ces organismes. Expliquant que, comme l'avait montré le tsunami, la mobilisation internationale en faveur de situations de crise était d'autant plus forte qu'étaient puissants les projecteurs médiatiques, mais que l'effet boomerang qui s'ensuivait l'était également en termes de reddition de comptes, il a fait part de sa volonté de maintenir en permanence le contact direct avec les ONG, sans tabou, en toute transparence. Ce contact est essentiel dans le cas complexe d'Haïti, qui cumule les problèmes liés à la situation politique avec les effets du cyclone « Jeanne » : ce pays est d'ailleurs emblématique du lien existant entre mode de gouvernance et conséquences des catastrophes naturelles. Le cyclone a eu des effets limités en République dominicaine, partie de l'île non touchée par le déboisement, alors qu'en Haïti, territoire déboisé, le même cyclone a fait 1 300 morts et 300 000 sans-abri. On retrouve le même phénomène qu'à Banda Aceh où vingt années de guerre ont contribué au très lourd bilan du tsunami (plus de 230 000 morts en Indonésie).

Abordant la question du tsunami en Asie, M. Renaud Muselier a dressé le bilan de cette catastrophe qui s'est établie pour la France à vingt-deux décès, soixante quatorze disparus et une trentaine de personnes dont on est sans nouvelles. Ce dernier chiffre a régulièrement été revu à la baisse dans la mesure où, fort heureusement, de nombreuses personnes se sont finalement signalées aux autorités.

La catastrophe du 26 décembre 2004 a donné lieu à une mobilisation exceptionnelle du ministère des affaires étrangères. Ainsi la cellule de crise, ouverte dans les heures qui ont suivi le tsunami, a fonctionné jour et nuit pendant douze jours dans la période la plus aigue de la crise. Elle a reçu 110 000 appels, alors que - à titre de comparaison - celle mise en place lors de l'évacuation de 8 500 de nos ressortissants en Côte d'Ivoire avait traité 18 750 appels. Quatre cent vingt agents du ministère, de tout grade, se sont portés volontaires pour faire face à cette catastrophe. Il convient également de souligner l'importance du concours des tours opérateurs, des compagnies aériennes et des sociétés d'assistance. Ainsi deux cents Français ont pu être rapatriés de Colombo, des Maldives et de Phuket sur deux vols spéciaux. Nos postes de Thaïlande et du Sri Lanka, parmi les plus sollicités, notamment à Phuket, ont reçu l'appui de plusieurs missions de renfort du ministère. Des équipes médicales du SAMU et de la Croix Rouge ont été, quant à elles, dépêchées dès le début de la crise pour venir en aide à nos compatriotes en détresse.

Une cinquantaine de millions d'euros ont été débloqués provenant des pouvoirs publics français auxquels se sont ajoutés de nombreux dons privés, d'organisations ou de particuliers, de telle sorte que l'aide française a atteint un total d'une centaine de millions d'euros. Le Premier ministre a nommé M. Jean-Claude Mallet, conseiller d'État, délégué interministériel pour coordonner toutes les actions de la France, c'est-à-dire des différents services de l'État en liaison avec les organisations non gouvernementales et les grandes organisations internationales, au premier rang desquelles les Nations unies et l'Union européenne. La mission de ce délégué interministériel portera, en particulier, sur la reconstruction qui suit les interventions d'urgence. Seule l'Indonésie, qui n'est pas entrée dans la période de reconstruction, demeure encore aujourd'hui dans la phase d'urgence.

La France contribue à hauteur de 17 % au budget européen mobilisé pour cette crise, soit 23 millions d'euros au titre du programme ECHO, 100 millions d'euros sur la réserve d'urgence pour les actions humanitaires et 300 millions d'euros, à moyen terme, au titre de la reconstruction, sur la ligne consacrée aux pays en voie de développement en Asie et en Amérique Latine (PVD ALA). En outre, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Hervé Gaymard, a annoncé l'ouverture d'une

facilité de financement de 300 millions d'euros par l'intermédiaire de l'Agence française de développement. Moins d'une semaine après la crise, 15 millions d'euros ont été versés par la France à plusieurs agences des Nations unies (4 millions d'euros à l'Unicef, 4 millions d'euros à l'OMS, 1,5 million d'euros au Programme alimentaire mondial, 0,5 million d'euros au Bureau de la coordination des affaires humanitaires relevant du Secrétariat général de l'ONU) et au CICR (5 millions d'euros). Par ailleurs, 2,6 millions d'euros de reliquat du Programme alimentaire mondial ont été affectés à la crise asiatique, portant l'effort français vers les pays touchés par la catastrophe, via le système des Nations unies et le CICR, à 17,6 millions d'euros.

Le Gouvernement a également décidé d'allouer 20 millions d'euros pour des actions en matière de risque sanitaire, de protection de l'enfance, de réhabilitation économique et de coopération scientifique soit 10 millions d'euros au titre de mesures nouvelles et 10 millions d'euros par redéploiement entre cinq ministères. 3 millions d'euros seront apportés en complément par les agences de l'eau pour des opérations dans le domaine de l'environnement et de l'assainissement, en partenariat avec les ONG. Près de 4,7 millions d'euros ont été aussi consacrés aux actions d'urgence, à savoir l'envoi par vols spéciaux ou commerciaux d'équipes de secouristes, de détachements de la Sécurité civile, d'experts, notamment pour l'identification des corps. Enfin, près de 150 tonnes de fret humanitaire ont été envoyées sur place. A cela s'ajoutent les importants moyens militaires mobilisés au soutien des opérations humanitaires : la frégate Dupleix aux Maldives depuis le 11 janvier ; le porte-hélicoptères Jeanne d'Arc et la frégate Georges Leygues en Indonésie depuis le 14 janvier, avec un millier de personnels.

Il faut souligner enfin l'effort des collectivités locales, à hauteur de près de 10 millions d'euros, des entreprises privées, pour près de 13 millions d'euros, et les ONG, avec 65 millions d'euros.

S'agissant de la phase de reconstruction, la France a décidé de concentrer son aide bilatérale sur le Sri Lanka et l'Indonésie ainsi que sur un nombre limité de secteurs : l'eau, la santé, l'enfance, la reconstruction économique.

Le Président Chirac a appelé à la constitution d'une force internationale d'intervention rapide qui s'appuierait, pour faire face à l'urgence, sur le savoir-faire des ONG et des organisations internationales. Il faut rappeler aussi l'initiative prise par M. Michel Barnier qui a proposé la création d'une force européenne de protection civile, constituée d'un état-major léger, qui permette de maîtriser les moyens et d'améliorer nos capacités de projection sur les lieux où se sont déroulées les catastrophes.

M. Jacques Myard a considéré que, malgré quelques « retards à l'allumage », la communauté internationale s'était mobilisée en faveur des pays victimes du tsunami de manière plus efficace que ne l'ont fait les organisations régionales. Est-il avéré que certains pays musulmans auraient fait savoir aux secouristes n'ayant pas cette religion qu'ils n'étaient pas les bienvenus ? Quel jugement le Gouvernement porte-t-il sur cette situation ?

M. Roland Blum a demandé quel sens avait la distinction entre les personnes disparues et les personnes pour lesquelles on était sans nouvelle. Quelles propositions concrètes la Conférence de Kobé, qui a fixé l'objectif de réduire de moitié le nombre des victimes de catastrophes naturelles, a-t-elle formulées ? Où en est la proposition française de création d'une force européenne de protection civile ?

Le Président Édouard Balladur a estimé que le rôle de l'État était avant tout celui de coordonnateur et qu'on ne pouvait lui reprocher l'action ou l'inaction des Organisations non gouvernementales. Il a souhaité savoir si la proposition française d'installer à l'île de la Réunion un centre de surveillance de l'Océan indien avait été retenue et demandé si la force européenne de protection civile précédemment évoquée était dès à présent à l'état de projet précis.

M. Renaud Muselier, Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, a apporté les éléments de réponse suivants :

— la mobilisation de la communauté internationale a été relativement rapide compte tenu de la période à laquelle est intervenue la catastrophe et du temps qu'il a fallu pour en connaître l'ampleur ;

— la situation des douze pays touchés est très différente ; dans certains d'entre eux, comme le Sri Lanka, de nombreuses ONG étaient déjà présentes en raison du conflit qui affecte ce pays, et les autorités ont immédiatement demandé de l'aide ; dans d'autres, comme l'Indonésie, la réaction a été beaucoup plus tardive, certaines régions comme celle de Banda Aceh, en proie à un conflit dur, sont longtemps restées fermées aux ONG, à l'exception du CICR, seule organisation présente sur place ; par ailleurs certains pays touchés ont fixé un délai limitant la présence des militaires étrangers et des organisations humanitaires sur leur sol ;

— il est essentiel de savoir où va l'argent de l'aide ; les pouvoirs publics français ont identifié des territoires et des objectifs précis, comme des écoles, des hôpitaux, de telle sorte que dans six mois et au-delà, il sera possible de connaître la destination de l'aide et son efficacité ; le Gouvernement a par ailleurs informé les associations d'élus, afin de leur permettre de connaître leurs interlocuteurs et d'optimiser l'aide apportée par les collectivités locales ;

— les pouvoirs publics ont cherché à répondre de manière fiable aux familles, alors même qu'ils étaient confrontés à une forte pression médiatique ; il convient de distinguer parmi les disparus, ceux dont on est sans nouvelle, de ceux pour lesquels des témoins ont assisté à la disparition par engloutissement ; après la centralisation des informations, notamment auprès des voyagistes et des structures hôtelières, des enquêtes sont actuellement en cours dans les départements sous la responsabilité des préfets ;

— alors que l'exemple japonais en matière de prévention des séismes est souvent cité en exemple pour le niveau de protection mis en œuvre, il existe une capacité internationale en la matière ; la proposition de créer un centre de surveillance de l'Océan indien a donné lieu à des divergences sur le lieu d'implantation ; la Thaïlande a pour sa part décidé unilatéralement d'implanter un tel centre sur son territoire ;

— s'agissant du projet d'une force européenne de protection civile, le Gouvernement français en a saisi M. Louis Michel, Commissaire européen chargé du Développement et de l'Aide humanitaire ; le prochain conseil Affaires générales donnera l'occasion d'en débattre.

Le Président Édouard Balladur a remercié le Secrétaire d'État pour ses propos et a estimé que la France avait joué son rôle à Haïti de manière plus efficace que par le passé. S'agissant du tsunami, il convient de tirer les conséquences de cette catastrophe en améliorant l'efficacité de la coordination entre les gouvernements, les organisations internationales ainsi que les ONG et il n'y aurait que des avantages à ce que la France en prenne l'initiative.

* *
*

Mercredi 2 février 2005

Présidence de M. Édouard Balladur, président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jacques Godfrain, **le projet de loi n° 1852, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale.**

M. Jacques Godfrain, Rapporteur, a indiqué qu'il présenterait successivement les points de convergence et de divergence entre les deux assemblées à ce stade de la navette parlementaire.

Le Sénat a rejoint l'Assemblée nationale en adoptant le dispositif supprimant les conditions de nationalité initialement requises pour conclure un contrat de volontariat. Il a par ailleurs adopté sans modification l'article 3 définissant les conditions de démission des volontaires, ainsi que leur régime d'indemnisation chômage et de validation des acquis professionnels. L'article relatif à l'indemnité du volontaire n'a pour sa part été modifié que pour des raisons de forme, afin d'harmoniser la dénomination de la Commission du volontariat dans l'ensemble du texte.

Abordant les points de divergence, il a fait observer que le Sénat avait prolongé la limitation de la durée cumulée des missions de volontariat de trois à six ans et supprimé la disposition prévoyant la requalification des contrats de volontariat en contrats à durée indéterminée, ainsi que la compétence de la juridiction prud'homale en cas de dépassement de cette durée. La rédaction retenue par le Sénat autorise un volontaire à enchaîner les missions de volontariat pour une durée de six ans, tandis que l'Assemblée nationale avait voulu limiter la durée cumulée des missions à trois ans, jugeant le droit du travail plus approprié pour les missions de longue durée. Afin de ne pas retarder l'adoption définitive du projet de loi, le rapporteur a proposé de se rallier au dispositif adopté par le Sénat.

La seconde chambre a par ailleurs réintroduit le dispositif qu'elle avait adopté en première lecture, prévoyant l'affiliation des volontaires et de leurs ayants droit à la Caisse des Français de l'étranger. Le Gouvernement, qui avait fait adopter en première lecture par l'Assemblée nationale un amendement laissant aux volontaires la liberté de choix de leur organisme de protection sociale, s'est finalement rallié à ce dispositif qui peut être adopté sans modification.

Enfin, le Sénat a, sur proposition du Gouvernement, modifié l'article 8 *bis* du projet de loi portant dispositions transitoires. Il a maintenu le

report de trois mois de l'entrée en vigueur de la loi à compter de sa publication, conformément au souhait de l'Assemblée nationale en première lecture. En revanche, il a supprimé les dispositions prévoyant que les contrats conclus antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi demeuraient soumis au décret n° 95-94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale. Il a également supprimé les dispositions prorogeant les agréments délivrés par le Ministère des Affaires étrangères avant l'entrée en vigueur de la loi.

Le Rapporteur a noté avec satisfaction que le Gouvernement s'était rallié à la nécessité de ménager un délai de transition entre la publication de la loi et son entrée en vigueur. Dès lors que le Gouvernement s'engage à publier les mesures d'application dans le délai de trois mois prévu par la loi et qu'il peut procéder à l'agrément des associations dans les meilleurs délais, le texte adopté par le Sénat peut être adopté sans modification. Il importe en tout état de cause que les vingt-quatre associations agréées à ce jour et les volontaires ayant un contrat en cours soient pleinement informés des conséquences de l'entrée en vigueur de la loi et des démarches qu'ils doivent entreprendre pour se mettre en conformité avec la situation juridique nouvelle.

En conclusion, le Rapporteur a indiqué qu'il proposait d'adopter le projet de loi sans modification.

La Commission a abordé l'examen des articles du projet de loi.

Article 2 : *Nationalité du volontaire et lieu d'accomplissement du volontariat*

La Commission a adopté l'article 2 sans modification.

Article 4 : *Mentions du contrat de volontariat - obligations des associations et des volontaires*

La Commission a examiné un amendement présenté par MM. Jean-Paul Bacquet et Michel Destot revenant au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, limitant à trois ans la durée cumulée des missions accomplies au titre du volontariat et prévoyant la requalification du contrat de volontariat en contrat à durée indéterminée en cas de dépassement de cette durée. **M. François Loncle** a indiqué que les ONG étaient divisées sur la question de la durée maximale des missions de volontariat : les grandes ONG sont favorables au texte adopté par le Sénat, tandis que les organisations de taille plus modeste préfèrent la limitation de trois ans précédemment adoptée par l'Assemblée nationale. Une durée de volontariat trop longue peut poser des problèmes de réinsertion pour le volontaire, mais le dispositif adopté par le Sénat présente également des avantages et il a recueilli l'assentiment du Comité de liaison des ONG.

Le Rapporteur a rappelé que le Sénat avait limité à deux ans la durée du contrat de volontariat et que le plafond de six ans pour la durée cumulée des missions constituait un maximum. Le Comité de liaison des ONG, qui est très représentatif, a fait part de son soutien à ce dispositif. En conséquence, il a émis un avis défavorable à l'amendement de MM. Jean-Paul Bacquet et Michel Destot.

La Commission a *rejeté* cet amendement et *adopté* l'article 4 sans modification.

Article 5 : Protection sociale du volontaire et de ses ayants droit

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

Article 8 bis : Entrée en vigueur de la loi et dispositions transitoires

La Commission a *adopté* l'article 8 bis sans modification.

La Commission a adopté l'ensemble du projet de loi sans modification.

Informations relatives à la Commission

Ont été nommés, le mercredi 2 février 2005 :

- *M. Jean-Marc Nesme*, rapporteur pour le projet de loi autorisant l'approbation de la convention européenne relative à la protection du patrimoine audiovisuel et de son protocole sur la protection du patrimoine audiovisuel et de son protocole sur la protection des productions télévisuelles, rapporteur pour le projet de loi (n° 1893) ;
- *M. Jean-Claude Guibal*, rapporteur pour le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne visant à compléter la liste des établissements culturels et d'enseignement auxquels s'appliquent les dispositions de la convention culturelle du 4 novembre 1949 et de l'accord par échange de lettres du 9 novembre et du 6 décembre 1954 relatif aux exemptions fiscales en faveur des établissements culturels (n° 1925) ;
- *M. Jean-Marc Roubaud*, rapporteur pour le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des Caraïbes (n° 1980) ;
- *M. Marc Reymann*, rapporteur pour le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la procédure simplifiée d'extradition et complétant la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (n° 1981) ;
- *Mme Chantal Robin-Rodrigo*, rapporteur pour le projet de loi autorisant l'approbation de l'entente en matière de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Québec (n° 2021) ;
- *M. Jean Glavany*, rapporteur pour le projet de loi autorisant l'approbation de la décision des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil le 28 avril 2004, concernant les privilèges et immunités accordés à ATHENA (n° 2036) ;

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mercredi 2 février 2005***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président*

En préalable, **M. Augustin Bonrepaux** s'est étonné de ce que deux rapporteurs soient nommés au titre de la mission d'information sur l'exécution des contrats de plan État-régions, alors qu'il avait demandé la constitution d'une commission d'enquête qui aurait, elle, été composée de trente membres. Il y a manifestement une disparité de traitement entre l'opposition et la majorité, puisque cette dernière est sur le point d'obtenir la création d'une commission d'enquête relative à l'évolution de la fiscalité locale.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que la conduite d'un audit contradictoire sur les contrats de plan est de nature à répondre aux attentes de la majorité comme de l'opposition. La mission d'information de la Commission aura sans doute l'occasion de travailler en étroite concertation avec la future commission d'enquête si elle est créée ; le choix d'une mission d'information a été fait pour des raisons pratiques, celle-ci se prêtant mieux, par exemple, à l'audition de préfets. Mais les deux structures se complètent.

Le Président Pierre Méhaignerie a par ailleurs rappelé que les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) débutaient jeudi 3 février à 9 heures 30, en présence du Premier président de la Cour des comptes.

M. Augustin Bonrepaux a suggéré d'informer largement de la reprise des travaux de la mission, afin que tous les députés concernés puissent y participer.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que tous les membres de la MEC ont reçu une convocation. En outre, ses réunions sont ouvertes à tous les députés de la Commission ainsi qu'à tous les autres députés qui le souhaitent. Une lettre en ce sens a été adressée aux présidents des commissions permanentes, qui devaient en informer leurs collègues.

M. Charles de Courson a souligné que certaines commissions pouvaient parfois faire preuve de réserve quant à la présence de députés qui n'en sont pas membres. Il lui a parfois été reproché son assistance à d'autres

commissions. La commission des Finances n'est assurément pas dans ces dispositions d'esprit, au contraire.

Puis, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Charles de Courson, rapporteur pour avis, à l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux **aéroports** (n° 1914).

M. Charles de Courson, rapporteur pour avis, a rappelé que la commission des Finances s'est saisie pour avis de ce projet de loi, dans sa totalité. En effet, qu'il s'agisse du changement de statut d'Aéroports de Paris (ADP) suivi de l'ouverture de son capital, du déclassement du domaine public aéroportuaire, de l'ouverture des aéroports régionaux au secteur privé ou du mode de fixation des redevances, l'ensemble de ces dispositions concerne les finances publiques. D'ailleurs, la commission des Finances a été saisie au fond, à deux reprises, de l'examen de la réforme du statut d'Air France.

C'est la première réforme d'ampleur dans le secteur aéroportuaire depuis 1945, année de création d'ADP. Ce projet de loi traite principalement de trois sujets : le changement de statut d'ADP, l'évolution des grands aéroports régionaux et le mode de fixation des redevances aéroportuaires.

Le changement de statut d'ADP est positif, mais il ne va pas assez loin. ADP est un établissement public de l'État depuis 1945. Aujourd'hui, la poursuite de son développement nécessite une évolution de ce statut, qui n'est plus adapté au contexte concurrentiel. L'établissement public est contraint par le principe de spécialité, qui limite ses possibilités de diversification, et notamment son développement international. De plus, le statut ne permet pas de faire face aux besoins de financement d'ADP, extrêmement endetté : son ratio de solvabilité, c'est-à-dire le rapport de l'endettement net sur les fonds propres, est de 2,1 milliards d'euros sur 1,4 milliard, soit 150 %. ADP doit donc améliorer sa structure financière. Ce besoin de financement ne peut pas non plus être comblé par l'État, en raison de la situation dans laquelle se trouvent les finances publiques. Les investissements programmés pour les années 2005 à 2007 représentent 1,9 milliard d'euros, soit 650 millions par an. Or, la capacité d'autofinancement d'ADP représentait 393 millions d'euros en 2003, et, une fois déduite la variation du besoin en fonds de roulement, il ne restait, pour l'exercice 2003, que 220 millions d'euros pour financer les investissements, soit un tiers de leur montant. ADP a donc besoin de l'apport de capitaux privés par augmentation de capital, ce qui implique au préalable un changement de statut, pour en faire une société. Ce changement de statut s'effectuera dans la continuité. Il n'y aura pas de changement de statut pour le personnel, ce qui pourra poser problème. Il était dans l'intérêt d'ADP, comme des employés eux-mêmes, d'élaborer une convention collective à l'avantage de tous, après extinction du statut, comme le législateur l'a fait pour Air France. Le changement du statut d'ADP rend possible une ouverture de capital, qui

sera en tout état de cause limitée à la moitié du capital, puisque le projet de loi dispose que l'État reste majoritaire.

La transformation d'ADP en société anonyme s'accompagne du déclassement du domaine public aéroportuaire. Aujourd'hui, ce domaine comporte des biens qui appartiennent au domaine public de l'établissement public ADP, ainsi qu'au domaine public de l'État. Or, en vertu du principe d'inaliénabilité du domaine public, les biens qui relèvent de ce domaine ne peuvent pas appartenir à une personne privée.

Face à ce dilemme, le Gouvernement devait choisir entre deux options : soit l'État récupérerait tous les biens du domaine public, y compris celui d'ADP, et les mettrait à la disposition d'ADP par autorisation d'occupation temporaire ou par concession ; soit ADP en restait propriétaire, auquel cas il était nécessaire de déclasser ces biens. C'est cette seconde solution qui a été choisie, mais avec de notables difficultés juridiques.

La comparaison avec les autres pays d'Europe montre que la domanialité publique des aéroports est encore très répandue. Toutefois, cette solution aurait comporté deux inconvénients : elle dépossédait ADP des terrains qu'il avait lui-même acquis depuis 1945, et elle imposait le régime de la domanialité publique à la société, régime qui comporte de nombreuses contraintes pas toujours conciliables avec une gestion économique efficace.

Ce déclassement est encadré, ce qui d'ailleurs complique la situation. Certains biens sont conservés dans le domaine public de l'État – il s'agit principalement de ceux qui concernent la navigation aérienne –. L'État pourra s'opposer à la cession par ADP de tout ouvrage ou terrain nécessaire à la bonne exécution de ses missions de service public ; il récupérera au moins 70 % des plus-values foncières en cas de fermeture d'un aéroport.

Il serait cependant souhaitable que le régime juridique des biens d'ADP affectés au service public soit clarifié. Un amendement est déposé en ce sens, afin de qualifier d'ouvrages publics les seuls biens affectés au service public.

L'objet social d'ADP est élargi, et ses missions de service public encadrées par un cahier des charges dont les grandes lignes découlent du projet.

Le titre II du projet de loi vise 12 grands aéroports régionaux d'intérêt national, aujourd'hui gérés en concession par les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Les dispositions de ce titre comportent certaines incertitudes au regard du droit de la concurrence, et plus particulièrement du droit communautaire, qu'il faudra lever. Les aéroports concernés sont exclus de la décentralisation résultant de la loi du 13 août 2004. Le cahier des charges de 1955 encadrait des concessions de longue durée ;

depuis les années 70, des durées plus limitées prévalent – de l'ordre de 5 ans –, ce qui est trop court par rapport à la durée de rentabilisation des investissements.

La plupart des concessions vont arriver à leur terme à brève échéance, ce qui offre l'occasion de moderniser le mode de gestion de ces aéroports, lequel n'est plus adapté. Les CCI sont des établissements publics administratifs d'État. Comme dans le cas d'ADP, le statut d'établissement public constitue un frein au développement économique des aéroports. Puisqu'elles ne peuvent pas affecter l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle aux exploitations aéroportuaires, les CCI n'ont d'autre moyen que l'autofinancement, ainsi que d'éventuelles subventions des collectivités territoriales.

Le gouvernement a choisi une solution d'ouverture au secteur privé, s'appuyant sur les opérateurs historiques, les CCI, qui ont fait la preuve de leur capacité à bien gérer les aéroports. A la demande de la CCI, l'État créera une société avec la CCI et, éventuellement, les collectivités locales qui le souhaiteraient. La concession sera apportée par la CCI, avec l'accord de l'État, à cette société aéroportuaire. Ensuite, la concession pourra être rallongée, au maximum de 40 ans, en contrepartie d'un programme d'investissement et d'une ouverture de capital, par la suite. Cette prolongation de la concession doit avoir des contreparties de la part du concessionnaire, contreparties qui justifient que la prolongation des concessions soit exemptée des obligations de mise en concurrence prévues dans la loi Sapin. A défaut, cette disposition risque d'être contraire au droit communautaire. Ces contreparties doivent logiquement figurer dans la loi. Il y a toujours une autre solution : mettre en concurrence toutes ces concessions.

Le troisième volet de ce projet de loi précise les principes de fixation des redevances aéroportuaires, afin de leur donner un cadre juridique. Désormais, le montant des redevances prendra en compte la rémunération des capitaux investis. Les redevances pourront être modulées sur certains critères ; face aux craintes que suscite cette disposition, il convient de rappeler que les modulations sont soumises au principe de non-discrimination.

L'évolution des redevances sera prévue dans des contrats pluriannuels de cinq ans, incorporés aux contrats de concession, ce qui offrira une meilleure visibilité, aux aéroports comme aux compagnies aériennes.

Un amendement sera présenté afin de rendre possible l'immobilisation des aéronefs en cas de non-paiement des amendes infligées par l'autorité de contrôles des nuisances sonores aériennes (ACNUSA). Il est souhaitable que le produit de ces amendes puisse être affecté, pour l'aérodrome où se situe leur fait générateur, au financement des aides aux riverains, comme

c'est le cas pour la taxe sur les nuisances sonores aériennes, mais l'article 40 de la Constitution ne permet pas à un parlementaire de déposer un amendement en ce sens.

M. Louis Giscard d'Estaing a relevé que l'article 7 du projet de loi renvoie l'énumération des aéroports régionaux concernés à un décret en Conseil d'État et s'est demandé pourquoi une telle liste ne figure pas dans la loi.

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a répondu que la liste des douze aéroports en question était définie « en creux » : il s'agit, en dehors d'Aéroports de Paris, des plates-formes dont la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales n'a pas prévu qu'elles puissent être transférées aux collectivités territoriales qui en émettraient le souhait. Ces aéroports sont d'ores et déjà connus : Nice-Côte d'Azur, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Bordeaux-Mérignac, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac, Nantes-Atlantique, Montpellier-Méditerranée, Fort-de-France-le Lamentin La Réunion-Roland Garros, Pointe-à-Pitre-Le Raizet et Cayenne-Rochambeau. Cette énumération ne ressortit pas au domaine de la loi, faute de critères communs satisfaisants.

À la question de **M. Jean-Pierre Gorges** sur l'ébauche d'un tel critère, **M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis**, a répondu que le critère principal était le caractère structurant de la plate-forme aéroportuaire pour l'aménagement du territoire, ainsi que son intérêt national ou international. En outre, tous les aéroports mentionnés ont un trafic annuel supérieur à un million de passagers, à l'exception de Cayenne. Un traitement particulier se justifie pour cet aéroport, en raison de sa desserte du Centre spatial guyanais.

M. Louis Giscard d'Estaing s'est enquis du sort des autres aéroports qui franchissent ou franchiront, à la hausse ou à la baisse, le seuil du million de passagers, comme le *hub* de Clermont-Ferrand.

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a observé que rien n'empêche la CCI gestionnaire de l'aéroport de Clermont-Ferrand de demander à l'État la création d'une société anonyme et le transfert à celle-ci de la concession aéroportuaire, comme l'a fait la plate-forme de Vatry il y a déjà plusieurs années. L'article 7 du projet de loi constitue une réponse aux demandes particulières émises au sujet des grands aéroports régionaux, alors que le projet initial est centré sur ADP. L'accord de l'État est en effet nécessaire pour la création d'une société dans ce contexte particulier ; le texte y pourvoit donc.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que dans une décision du 21 juillet 1994, le Conseil constitutionnel avait censuré le principe

de concessions renouvelées sans limite au-delà de 70 ans à un même occupant. N'y a-t-il pas ici un risque similaire, même si la durée prévue par le texte est de 40 ans ?

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, répondant par l'affirmative, a souligné deux problèmes juridiques. En droit national tout d'abord, se pose la question de l'application de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi « Sapin », qui exonère les collectivités publiques des obligations de mise en concurrence. En effet, dans le cas des aéroports visés par le projet de loi, tous les concessionnaires sont des CCI, établissements publics. En revanche, les sociétés aéroportuaires entrent dans le champ de la loi « Sapin ». Mais ce projet de loi écarte l'application des dispositions qui imposent la publicité et la mise en concurrence des délégations de service public et de leur prolongation. En droit communautaire, ensuite, le Gouvernement a sollicité la Commission européenne sur le terrain du droit communautaire de la concurrence. Il ressort de cette consultation qu'aucun accord global ne peut être donné par les instances communautaires ; chaque projet d'extension de concession dans la limite de 40 ans, dûment motivé, devra donc leur être soumis afin d'être agréé au cas par cas, en fonction des contreparties de la part du concessionnaire. Ce point pourra être précisé à l'occasion de l'examen d'un amendement déposé au sujet de ces contreparties. La disparition de la garantie de l'État constitue une forme de contrepartie. Elle joue automatiquement aujourd'hui pour les CCI, puisque celles-ci sont des établissements publics administratifs de l'État, mais elle ne jouera plus demain avec la création de sociétés aéroportuaires, en vertu du principe réaffirmé par la LOLF, selon lequel une telle garantie doit être expressément prévue par une loi de finances.

M. Gérard Bapt a souhaité savoir pourquoi le projet de loi, conçu pour répondre à la situation particulière d'ADP, était élargi à d'autres plates-formes aéroportuaires.

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a expliqué que les aéroports régionaux pâtissent d'un frein financier à leur développement. Un tel développement n'est possible, sous le régime juridique actuel, que *via* l'autofinancement, puisque la ressource que représente l'IATP ne peut, légalement, être utilisée pour financer une activité industrielle et commerciale. En outre, l'État n'a versé aucune subvention depuis plusieurs années. Quant aux autres aides publiques, émanant par exemple des collectivités territoriales, elles risquent d'entraîner des distorsions de concurrence. La solution réside donc dans la création d'une société anonyme, à laquelle la concession puisse être transférée. *Quid*, dès lors, de la composition du capital de cette société ? La CCI y figurera naturellement, aux côtés de l'État, puis l'appel aux capitaux

privés permettra de résoudre les actuelles difficultés de financement. L'absence d'une telle évolution statutaire condamnerait les plates-formes régionales à demeurer désavantagées par rapport aux plates-formes parisiennes que leur statut de société anonyme autorisera à lever des capitaux. Une autre solution juridique aurait consisté à remettre en jeu les concessions existantes. Mais, à supposer alors qu'une grande entreprise privée ait emporté une telle concession, il ne fait guère de doute qu'aurait surgi le problème du sort des agents publics précédemment employés par les aéroports : en l'absence de réembauche par le nouveau concessionnaire, ils se seraient retournés vers leur employeur précédent, la CCI, qui n'aurait pu que les licencier, à un coût impossible à supporter en raison du statut particulier des agents concernés. Pour les salariés de droit privé, le problème est plus simple : l'article L. 122-12 du code du travail sur les transferts d'entreprise s'appliquerait.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Jean-Pierre Blazy** a contesté l'argument selon lequel l'évolution du statut d'ADP permettrait le développement des autres plates-formes aéroportuaires : l'actuel Gouvernement a manifestement fait le choix de développer Roissy plutôt qu'un troisième aéroport. En outre, l'évolution de l'actuelle situation statutaire n'est pas sans risque. La transformation des établissements publics en sociétés anonymes et l'entrée dans leur capital d'investisseurs privés inquiète les CCI, qui souhaitent disposer d'une minorité de blocage. En effet, de quel recours disposeraient-elles en cas de brusque retrait d'un investisseur, hypothèse tout à fait envisageable dans le secteur du transport aérien ?

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis a fait valoir que l'évolution statutaire des plates-formes régionales est une cause – et non une conséquence – de la modification du statut d'ADP. On aurait pu envisager de placer ADP sous le régime de la concession ; mais, par manque de moyens disponibles, le projet de loi a plutôt fait le choix d'un transfert immobilier. De surcroît, le *statu quo* serait plus nuisible encore aux aéroports régionaux que l'évolution statutaire proposée, en cas d'effondrement du trafic aérien : qui, sinon l'État et les collectivités territoriales, épongerait le déficit d'exploitation alors créé ? Les CCI, en effet, ne le peuvent pas, pour des raisons statutaires, pas plus qu'elles ne peuvent déposer leur bilan. En revanche, la transformation en société anonyme permettra, en pareil cas, de faire appel aux capitaux propres. Selon les représentants des douze plates-formes concernées, la quasi-totalité d'entre elles projettent de demander la création d'une société aéroportuaire, signe tangible du bien-fondé de la solution proposée.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a demandé si la valorisation de la société anonyme ADP a été estimée : à quelle échéance une

recette d'ouverture de capital pourrait-elle être encaissée par l'État et quel pourrait être son montant ?

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a indiqué que la valeur d'ADP varie selon que l'on retienne une méthode d'évaluation patrimoniale ou l'actualisation de ses *cash flow*. Dans ce dernier cas, ADP vaudrait autour de 3,5 milliards d'euros. Dans le cadre d'une évaluation patrimoniale, les capitaux propres sont de l'ordre de 1,4 milliard d'euros, auxquels il convient d'ajouter des plus values latentes lesquelles dépendent en grande partie des dispositions du présent projet de loi. Il est donc raisonnable de retenir l'hypothèse d'une valorisation moyenne de 2,5 milliards d'euros. Le projet de loi prévoit que l'État ne peut pas céder plus de 50 % de l'entreprise. S'il cédait la moitié de l'entreprise au secteur privé, il ne pourrait plus augmenter le capital par la suite. C'est pourquoi on ne doit pas compter sur une recette, pour le budget de l'État, de plus de 750 millions d'euros.

L'ouverture du capital d'ADP ne sera vraisemblablement réalisée qu'en 2006. Mais l'État a surtout intérêt à augmenter le capital. En effet, avec 2,1 milliards d'euros d'endettement net, la structure financière de l'entreprise est fragile et il faudrait rétablir l'équilibre entre dette et fonds propres.

La Commission a ensuite examiné les articles du projet de loi.

Article 2 : Déclassement du domaine public et transfert à ADP de biens.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur pour avis tendant à préciser que les incidences financières de la convention conclue entre l'État et ADP figurent dans la plus prochaine loi de finances. Son **auteur** a indiqué que des investissements d'un montant estimé à environ 152 millions d'euros ont été financés par ADP alors qu'ils auraient dû l'être par l'État. L'entreprise doit donc être remboursée par le budget annexe de l'aviation civile. La dernière tour de contrôle de l'aéroport Charles de Gaulle a notamment fait l'objet de cette procédure financière. Si l'on inscrit une créance à l'actif d'ADP, il faut qu'au passif de l'État figure une dette d'un même montant. D'ailleurs, cela devrait être neutre pour le bilan du budget annexe, puisqu'à cette dette correspondent les investissements, qui doivent être inscrits à l'actif immobilisé. Or, le ministère des Finances ne souhaite pas que ces chiffres figurent dans les comptes de l'État. Le mécanisme envisagé par le Gouvernement consisterait à considérer que les biens sont mis en location. Or, le projet de loi mentionne les biens « repris par l'État » et en aucun cas des biens loués. Il convient également d'éviter que le remboursement à ADP par le budget annexe conduise à réduire les investissements de navigation aérienne. Il faut donc tirer en loi de finances les conséquences de cette situation.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a demandé si l'imputation de cette dette de l'État ne risquait pas d'augmenter optiquement le déficit budgétaire.

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a rappelé que dans le schéma résultant du projet de loi, était prévu le transfert de ces actifs à l'État. Ce dernier doit donc reconnaître qu'il a une dette vis-à-vis d'ADP, même s'il ne s'agit pas d'une opération budgétaire. En ce qui concerne le délai de remboursement de l'État, il faut que le ministère des Transports indique le montage retenu. En toute hypothèse, ces actifs ne peuvent pas figurer au bilan de l'entreprise si elle n'en est pas propriétaire.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a ajouté que si la convention précisait qu'ADP avait une créance sur l'État, cette mention devrait être jugée suffisante par les commissaires aux comptes de l'entreprise. En outre, les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, en matière de comptabilité patrimoniale, entrent en vigueur en 2006. Il faudra donc tirer les conséquences de cette créance sur l'actif et le passif de l'État. Il ne doit donc, en aucun cas, s'agir d'une opération concernant le déficit budgétaire.

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a souligné que l'amendement se contente de demander au Gouvernement de tirer les conclusions de l'existence de cette créance, sans préciser la nature de l'imputation budgétaire à retenir.

La Commission a alors *adopté* l'amendement.

Puis elle a examiné un amendement présenté par le Rapporteur pour avis précisant que les ouvrages appartenant à la société Aéroports de Paris et affectés au service public aéroportuaire sont des ouvrages publics. Son **auteur** a expliqué que si le foncier relève du domaine privé, le régime juridique des ouvrages n'est pas clair. En effet, la définition des ouvrages publics repose sur la jurisprudence, laquelle qui considère que sont des ouvrages publics les ouvrages qui sont affectés soit à un service public, soit à l'usage du public. Il appartient au législateur de clarifier le régime juridique des ouvrages du domaine aéroportuaire. La portée de cette précision n'est pas négligeable, car un ouvrage public entraîne notamment un régime de responsabilité sans faute à l'égard des tiers en cas de dommage accidentel, alors qu'un ouvrage privé ne permet que la mise en œuvre d'un régime de responsabilité pour faute, en vertu des articles 1382 et suivants du code civil.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné l'importance du caractère privé ou public d'un ouvrage, comme l'a montré un arrêt du Conseil d'État qualifiant la dalle de l'esplanade de la Défense d'ouvrage public. Il convient de protéger les intérêts de l'État et de ne considérer comme

publics que ceux des ouvrages effectivement affectés au service public. Pour autant, la rédaction proposée par le Rapporteur pour avis, si elle précise ceux des ouvrages qui ont le caractère public, n'empêche pas le juge de considérer comme publics les autres ouvrages comme, par exemple, la zone des boutiques.

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a souligné qu'il avait bien identifié cette difficulté mais qu'il avait choisi de faire figurer cette précision dans l'exposé sommaire de l'amendement.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est enquis de l'opinion d'ADP sur cet amendement.

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a indiqué que le ministère des Transports y était favorable sous réserve d'une expertise juridique. L'intérêt de l'entreprise ADP est d'avoir le moins d'ouvrages publics possibles puisque, compte tenu du régime de responsabilité, les coûts des polices d'assurance sont plus élevés.

La Commission a alors *adopté* l'amendement du Rapporteur pour avis.

M. Augustin Bonrepaux s'est interrogé sur le contenu précis de la notion de service public, s'agissant d'ADP.

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a indiqué que les missions de service public d'ADP étaient définies à l'article 6 du projet de loi, ainsi que dans le cahier des charges qui devra être approuvé par décret en Conseil d'État.

La Commission a *émis un avis favorable à l'adoption* de l'article 2, ainsi modifié.

Article 3 : *Convention relative aux éventuelles plus-values foncières en cas de fermeture d'un aéroport.*

La Commission a examiné un amendement de suppression de cet article. **M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis**, a précisé que si son amendement pouvait être interprété comme de la provocation, il vise en réalité à susciter une réflexion sur la cohérence du projet de loi et sur le bien fondé du système de récupération des plus-values mis en place par cet article. En effet, l'État étant propriétaire d'ADP, les plus-values potentielles seront prises en compte par les investisseurs et par le commissaire aux apports dans l'estimation de la société au moment de l'ouverture de son capital. Si le domaine aéroportuaire est déclassé, les plus-values qui pourront être réalisées par la cession des biens doivent revenir aux actionnaires d'ADP. Si le Gouvernement est susceptible de manifester son désaccord sur cet amendement, force est de reconnaître que le mécanisme mis en place dans cet

article est particulièrement complexe : l'arbitrage, qui se traduit par le taux de 70 % de restitution à l'État n'est guère satisfaisant.

Après avoir *rejeté* cet amendement, la Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 3.

Article 5 : *Statuts, capital initial et composition initiale du conseil d'administration de la nouvelle société et dispositions transitoires relatives à son fonctionnement.*

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur pour avis précisant que le bilan de la société ADP au 31 décembre 2005 sera constitué à partir du bilan au 31 décembre 2004 de l'établissement public et du compte de résultat de l'exercice 2005. **M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis**, a indiqué que, à l'image du mécanisme mis en place lors du changement de statut d'EDF-GDF, il convient de préciser les modalités d'établissement du bilan de la société ADP, de manière à en assurer la continuité sur l'ensemble de l'exercice comptable 2005 et à éviter d'avoir à procéder à une clôture des comptes en cours d'année.

La Commission a *adopté* cet amendement et émis un *avis favorable* à l'article 5, ainsi modifié.

Article 6 (articles L.251-1 à L.251-3 du code de l'aviation civile) : *Droit applicable à Aéroports de Paris, caractère public de l'entreprise, missions qui lui sont confiées et modalités d'exercice de la tutelle de l'État.*

La Commission a *adopté* un amendement de clarification du Rapporteur pour avis, permettant que le code de commerce puisse trouver à s'appliquer à la nouvelle société, les dispositions dérogatoires prévues dans le projet de loi devant rester l'exception.

Après avoir *adopté* un amendement de précision du Rapporteur pour avis relatif à la modification de la dénomination sociale d'ADP, la Commission a examiné un amendement tendant à supprimer le deuxième alinéa de cet article.

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a précisé que cet alinéa ajouté par le Sénat ne présentait aucune portée normative. Il est incohérent de dénoncer l'inflation législative et de continuer à introduire de telles dispositions dans les lois.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement du Rapporteur pour avis tendant à rétablir la qualification d'actes administratifs pour les décisions prises par ADP, concernant l'accès aux installations aéroportuaires des aéronefs et

des entreprises dont la présence est nécessaire aux activités de transport aérien. Ces actes doivent, en outre, être pris sous le contrôle de l'État.

La Commission a *adopté* cet amendement, ainsi qu'un amendement de précision du Rapporteur pour avis, et a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article, ainsi modifié.

Article 7 : Conditions de cession d'une concession aéroportuaire relative à un grand aéroport régional ou ultramarin.

Après avoir *adopté* un amendement du Rapporteur pour avis, précisant que la cession de la concession se fait à l'initiative de chaque CCI, la Commission a examiné un amendement relatif aux contreparties de la prolongation des concessions. **M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis,** a précisé que son amendement était motivé par un doute sur la compatibilité de cet article avec les exigences du droit communautaire. Il est essentiel de prévoir des contreparties à la prolongation des concessions, qui doivent notamment se traduire par des exigences minimales en terme de programmes d'investissement, d'objectifs de qualité de service et d'évolution des redevances pour services rendus.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Jean-Pierre Blazy** a souhaité savoir si l'adoption de cet amendement ne contribuerait pas à créer une forme d'insécurité juridique.

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a précisé, qu'au contraire, son amendement permettait de déterminer un cadre juridique sécurisant pour la mise en œuvre de cet article. La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement du Rapporteur pour avis précisant que les agents publics des chambres de commerce et d'industrie qui refuseront de signer un contrat de travail avec la société aéroportuaire seront repris en charge par les chambres. **M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis,** a indiqué que, dans cette hypothèse, la CCI pourra proposer à la société aéroportuaire une mise à disposition de ces agents, avec leur accord.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité connaître la date de la convention collective qui rend nécessaire l'adoption de cet amendement.

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a indiqué que la difficulté ne résultait pas d'une convention collective, mais du statut de ces personnels, lequel apparaît particulièrement favorable aux 1.200 agents statutaires concernés par le droit d'option.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Après avoir *adopté* un amendement de précision du Rapporteur pour avis, la Commission a examiné un amendement tendant à instituer un délai de trois ans pour négocier une convention collective nationale applicable au personnel des exploitants d'aérodromes commerciaux ne relevant pas de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile. **M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis**, a précisé que son amendement est motivé par un souci d'égalité entre les personnels et par la nécessité de leur offrir davantage de perspectives de mobilité.

La Commission a *adopté* cet amendement et a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 7, ainsi modifié.

Article 8 A (nouveau) (articles L. 228-1 à L.228-4 (nouveaux) du code de l'aviation civile) : *Commission de conciliation aéroportuaire*.

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a présenté un amendement de suppression de cet article, introduit par le Sénat, tendant à créer une nouvelle structure administrative.

Mme Béatrice Pavy a souligné qu'il est nécessaire d'aller dans le sens de la simplification administrative.

La Commission a *adopté* cet amendement de suppression. En conséquence, deux autres amendements du Rapporteur pour avis sont devenus sans objet.

Article 8 (article L.224-2 du code de l'aviation civile) : *Modulation des redevances*.

Après avoir *adopté* un amendement de clarification du Rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article, ainsi modifié.

Article 10 (article L.123-4 (nouveau) du code de l'aviation civile) : *Voies de recouvrement des redevances des aéroports*.

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a présenté un amendement de clarification du régime des redevances, justifié par la nécessité de prendre en compte et de consolider les amendes administratives prononcées par l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires. Le taux de recouvrement de ces amendes est de l'ordre de 63 %. Il est donc nécessaire de renforcer l'effectivité des sanctions et le caractère dissuasif de celles-ci par un pouvoir d'immobilisation des aéronefs des compagnies aériennes ne s'acquittant pas du montant des amendes prononcées. Il pourrait être également opportun d'affecter le produit des amendes aux aérodromes où se situe leur fait générateur, qui peuvent l'affecter eux-mêmes au financement des aides à

l'insonorisation pour les riverains, comme c'est le cas pour la taxe sur les nuisances sonores aériennes : les règles de recevabilité financière font obstacle à une telle proposition d'initiative parlementaire, mais on ne peut qu'encourager le Gouvernement à déposer un amendement reprenant cette idée.

Après avoir *adopté* cet amendement, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article, ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 15

M. Charles de Courson, Rapporteur pour avis, a présenté un amendement visant à permettre à chaque société aéroportuaire à laquelle aura été apportée une concession prolongée de procéder à un nouveau calcul des amortissements de caducité, prenant en compte la nouvelle durée de la concession de manière rétrospective. Les sociétés pourront ainsi contre-passer une partie de ces amortissements, afin de les rééchelonner en fonction de la durée de vie des investissements et de la nouvelle échéance de la concession. La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'ensemble du projet de loi, ainsi modifié.

* *
*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE**Jeudi 3 février 2005**

- *Réunion initiale sur les trois thèmes de la MEC :*
 - *gestion et cession d'actifs immobiliers de l'État*
 - *évolution du coût des demandes d'asile*
 - *normes techniques édictées par les fédérations sportives*

Information relative à la Commission

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a nommé *MM. Louis Giscard d'Estaing et Augustin Bonrepaux*, rapporteurs d'une mission d'information sur l'exécution des contrats de plan État-régions.

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

Mercredi 2 février 2005

Présidence de M. Pascal Clément, président

La Commission a procédé à l'audition de M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur le projet de loi de sauvegarde des entreprises.

Le président Pascal Clément a accueilli le Garde des Sceaux en soulignant que l'examen du texte sur la sauvegarde des entreprises s'inscrit dans le cadre plus vaste de la mission d'information constituée par la Commission des Lois sur le droit des sociétés, mission qui a publié, en décembre 2003, une première étude relative à la gouvernance des entreprises. La mission d'information a ensuite engagé la deuxième étape de ses investigations, consacrée précisément à la problématique globale du traitement des entreprises en difficulté, et procédé, au printemps 2004, à une vingtaine d'auditions. C'est dire l'intérêt qu'elle porte au sujet.

Nul ne doute que le droit actuel, issu des lois de 1984 et de 1985 codifiées au livre VI du code de commerce, soit aujourd'hui inadapté. Des nombreuses auditions conduites par la mission d'information se dégage le constat de l'inefficacité des procédures en vigueur, pour les entreprises elles-mêmes comme pour leurs salariés et leurs créanciers, et pour la santé du tissu économique en général. Le projet de loi, qui implique un changement culturel, tend à corriger ces défauts en organisant le règlement le plus précoce possible des difficultés de l'entreprise, et en instaurant des procédures diversifiées selon la gravité des situations rencontrées. Sans doute suscite-t-il néanmoins quelques interrogations, concernant notamment la phase de conciliation ou la procédure de sauvegarde elle-même.

M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la Justice, a décrit la situation qui est à l'origine de ce texte : environ 45 000 entreprises, dont 90 % emploient moins de dix salariés, éprouvent des difficultés qui les amènent vers les tribunaux de commerce et, du fait du caractère tardif de l'ouverture des procédures judiciaires, ces difficultés conduisent à une liquidation dans neuf cas sur dix ; chaque année, près de

300 000 salariés sont ainsi confrontés à une procédure collective et près de 150 000 sont licenciés. Il s'agit de mettre un terme à ce gâchis social et économique.

Pour commencer, il a fallu identifier les difficultés causées par le droit actuel en demandant un diagnostic aux procureurs généraux ainsi qu'aux acteurs économiques et syndicaux. Tous sans exception ont convenu de la nécessité d'une réforme. Puis un avant-projet de loi a été soumis à la concertation pendant tout l'automne 2003, ce qui a permis de lui apporter des modifications substantielles. Le projet lui-même, après son examen par le Conseil d'État, a été présenté en conseil des ministres le 12 mai 2004.

L'ensemble du dispositif proposé part de l'idée selon laquelle le chef d'entreprise doit manifester l'intention d'anticiper les difficultés et de prendre l'initiative pour sauvegarder son activité. Il s'agit aussi de mieux tenir compte des droits des créanciers, tout en préservant l'emploi et en garantissant l'information des salariés. La procédure de sauvegarde permettra au chef d'entreprise, à son initiative, de cesser de faire face à ses échéances financières pour élaborer, avec ses créanciers, un plan de réorganisation de son entreprise. La négociation entre l'entreprise et ses créanciers se déroulera au sein de deux comités, regroupant respectivement les établissements de crédit et les principaux fournisseurs, et qui se prononceront par un vote sur l'approbation du plan.

Le chef d'entreprise qui voit venir des difficultés aura la possibilité de les gérer tout en restant à la tête de son entreprise. Il aura tout intérêt à opter pour la sauvegarde car celle-ci lui permettra, par exemple, de préserver les cautions des personnes physiques.

Les salariés de l'entreprise en difficulté seront étroitement associés à la sauvegarde de leur emploi en participant à la détection précoce des difficultés. Dans le cadre de la procédure d'alerte, le comité d'entreprise pourra transmettre aux commissaires aux comptes toutes informations utiles. Les salariés auront en outre accès, par l'intermédiaire des représentants du personnel, aux étapes des procédures où se joue la sauvegarde de l'entreprise et des emplois.

Quant aux fournisseurs de l'entreprise en difficulté, la sauvegarde leur évitera de « déposer le bilan ». La participation des fournisseurs principaux aux travaux du comité des créanciers leur permettra de contribuer à l'élaboration du plan de restructuration et à la décision finale.

Le texte prévoit en outre deux procédures amiables : le mandat *ad hoc* actuel, qui n'est actuellement qu'une faculté, prévue dans la loi par une phrase unique, est maintenu, car il correspond à une demande des praticiens et

donne des résultats intéressants ; la procédure de conciliation est revue pour éviter les insécurités juridiques qu'elle présente actuellement.

Autre innovation importante, les procédures collectives seront étendues aux professions libérales et autres professionnels indépendants, lesquels ne bénéficient aujourd'hui, en cas d'infortune, d'aucun cadre juridique pour négocier avec leurs créanciers, ce qui a des conséquences directes sur leur patrimoine personnel. Ils ont souhaité bénéficier du nouveau cadre mis en place par le projet de loi.

En matière de liquidation judiciaire, la situation actuelle n'est pas meilleure. Les procédures durent en moyenne près de quatre ans et 185 000 dossiers sont en cours devant les tribunaux, dont 4 500 depuis plus de vingt ans. Les biens des intéressés peuvent être saisis sans limite de durée. Une procédure simplifiée évitera le recensement du passif en l'absence d'actif afin de clore le processus de liquidation en moins d'un an.

Il est également proposé de réformer le régime des sanctions contre les chefs d'entreprise en faillite en établissant une différence nette entre ceux qui sont malhonnêtes – les « patrons voyous » – et ceux qui se sont simplement trompés dans la conduite de leur projet économique. L'objectif est de permettre à ces derniers, les plus nombreux, de rebondir.

Ce texte, conçu dans la concertation, propose un équilibre entre les entrepreneurs, leurs créanciers et leurs salariés. La diversité des réponses ouvrira une plus grande place à la négociation pour préserver l'activité économique et l'emploi.

L'une des causes de l'échec des procédures actuelles est leur complexité. Il convient de les simplifier en privilégiant la négociation sur l'intervention du tribunal. Quant au concours des professionnels des procédures collectives, s'il est nécessaire, notamment pour la protection des tiers, il doit être limité aux actes pour lesquels il est strictement indispensable.

De nombreux experts s'interrogent sur la définition de la date de cessation des paiements. Dans le nouvel agencement des procédures, ce n'est plus un point central : il faut abandonner cette vision comptable pour lui substituer une approche économique, en se donnant pour objectif principal la préservation de l'activité et l'emploi.

En conclusion, le garde des Sceaux a insisté sur le changement d'état d'esprit indispensable pour faire vivre ces nouvelles procédures au service des entreprises en difficulté et de leurs salariés, afin d'apporter une pierre importante à la lutte pour l'emploi.

Le président Pascal Clément a estimé que la procédure de sauvegarde, si elle constitue incontestablement un progrès, souffre peut-être

d'un point faible au plan psychologique : elle suppose que les chefs d'entreprise n'aient rien à se reprocher et soient disposés à se déplacer de leur domicile au greffe de commerce.

Par ailleurs, il est essentiel de maintenir tout ce qui fait fonctionner le système en vigueur et lui confère de la souplesse. Ainsi, pour le mandat *ad hoc*, il serait regrettable de l'encadrer juridiquement au-delà du strict nécessaire. De même, pour la conciliation, la procédure proposée par le projet, garantit juridiquement l'accord conclu, mais au prix d'une publicité et de facultés de recours qui, dans certains cas, seront dissuasifs.

S'agissant de la question transversale des créanciers publics et de leur privilège, le texte peut-il aller encore plus loin ? L'audition de la directrice de l'URSSAF d'Île-de-France – dont l'intelligence et le pragmatisme doivent être soulignés – a confirmé que les URSSAF, parfois considérés comme l'ennemi numéro un des entreprises en difficulté, disposent lorsqu'ils le souhaitent de marges de manœuvre appréciables. Les comités de créanciers pourront-ils au-delà imposer aux créanciers publics d'abandonner leurs créances ? En la matière, le projet de loi, n'arrétant que des principes généraux, accorde beaucoup de place aux décrets ; il serait préférable de faire confiance au législateur.

Enfin, s'agissant des cessions, la recherche du pragmatisme doit être la règle, et il ne faudrait pas que le passage du plan de cession à la liquidation empêche en pratique des cessions.

M. Xavier de Roux, rapporteur, a loué la qualité du texte, qui tend à traiter les difficultés le plus en amont possible. Cependant, la mort d'une entreprise étant aussi naturelle que celle d'une personne, il ne s'agit pas de vouloir faire des miracles mais seulement de limiter les conséquences de ces défaillances sur l'environnement économique.

S'agissant des procédures négociées, la formule empirique du mandat *ad hoc*, créée en 1990 puis reprise en 1994, est reconduite. Quant à la conciliation, elle constitue une version améliorée du règlement amiable résultant de la loi de 1994. Elle règle la question de l'inopposabilité du règlement amiable aux tiers mais elle pose, en sens contraire, la question de savoir si la conciliation doit avoir systématiquement l'autorité de la chose jugée, ou redevenir, dans certains cas, le dispositif souple qu'était auparavant le règlement amiable.

En ce qui concerne la procédure de sauvegarde, son aboutissement exige qu'il existe un bon système d'alerte et, à cet égard, deux écueils se dressent : en faire trop ou pas assez. En faire trop, ce pourrait être donner aux tribunaux de commerce un trop grand nombre d'informations sur la situation des entreprises. Il faut néanmoins souligner que l'URSSAF bénéficie de logiciels

perfectionnés, dotés de « clignotants sophistiqués » ; elle peut donc négocier seule des moratoires avec les entreprises débitrices. Et la concentration bancaire au sein de grands réseaux de banque-industrie a produit exactement le même phénomène : ces établissements sont équipés de systèmes automatiques surveillant les crédits, pénalisant notamment les petites et moyennes entreprises, qui représentent 90 % des victimes des procédures collectives. L'alerte doit faire en sorte que le tribunal agisse suffisamment en amont, mais elle suppose un changement culturel de la part des entrepreneurs, qui doivent accepter de se placer sous la protection du tribunal. Pour que la peur des tribunaux se dissipe, il faut agir sur les sanctions, et c'est le rôle du parquet ; nombre de présidents de tribunaux de commerce déclarent d'ailleurs qu'ils souhaitent qu'un parquet commercial soit associé à leur travail.

La sauvegarde, procédure collective, est un redressement judiciaire anticipé, intervenant avant la cessation de paiement, et qui permet de discuter globalement avec les fournisseurs et les banquiers, réunis en comités. Les personnes physiques cautions personnelles peuvent se prévaloir du plan de sauvegarde. Si la procédure proposée est bonne, on peut regretter qu'elle intègre toutes les dispositions du redressement judiciaire. Ne serait-il pas souhaitable d'alléger un peu le mécanisme, notamment sur des points comme la vérification des créances ? Lorsque débiteurs et créanciers tombent d'accord sur les comptes, pourquoi prévoir une vérification ?

La question des délais appelle sans doute des ajustements. Ainsi, le fait que l'ouverture d'une conciliation soit possible dans les quarante-cinq jours suivant la cessation des paiements alors que la sauvegarde ne l'est pas peut susciter une telle interrogation. La notion de cessation des paiements, qui demeure donc un fait déclencheur des différentes procédures, suscite du reste un grand débat théorique. Les tribunaux de commerce appréciant l'état de cessation des paiements de façon extrêmement pragmatique, il ne semble néanmoins pas utile de le redéfinir ; les discussions dogmatiques sur ce point passionnent certes les professeurs de droit et certains hauts magistrats de la Cour de cassation, mais elles sont peut-être devenues essentiellement théoriques.

Dans la pratique, pour sauver une entreprise, on commence généralement par jouer sur la masse salariale. Or le texte prévoit que le régime des licenciements, en cas de sauvegarde, ne bénéficiera pas des assouplissements des licenciements économiques permis par le redressement judiciaire, mais sera le régime de droit commun. Quelle pourra être l'efficacité réelle de la politique de sauvegarde, ainsi privée du levier essentiel consistant à adapter rapidement le niveau de l'emploi à l'activité réelle ? Par ailleurs, certaines organisations patronales s'opposent à l'intervention de l'AGS (Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salaires)

dans le cadre de la sauvegarde. Cette intervention sera pourtant absolument indispensable, car l'AGS car elle jouera le rôle de « parachute » financier, et permettra de diminuer le nombre de licenciements qui, à défaut, interviendront en aval de la sauvegarde.

Enfin, à la frontière de la sauvegarde et de la liquidation, se pose le problème de la cession de l'entreprise. Actuellement, dans de nombreux cas, le redressement n'en est pas vraiment un, puisque la totalité de l'activité de l'entreprise est cédée à un repreneur : même si, une fois les créanciers payés, l'activité se poursuit, rien n'est redressé pour le débiteur, puisque c'est l'entrepreneur qui change. Le régime applicable doit-il alors être la cession d'activité ou la liquidation ? Des arguments pèsent en faveur de chacune des deux options. Si l'administrateur est autorisé à recevoir les offres de cession d'entreprise dans le cadre du redressement judiciaire, si le même jugement peut prononcer à la fois la liquidation et la cession et si l'administrateur poursuit sa tâche dans le cadre de la liquidation, tous les obstacles seront levés sur la voie d'une solution à peu près raisonnable, et en tout cas plus simple ; ce choix pourrait toutefois susciter des réactions corporatives.

Le rapporteur a ensuite suggéré que le texte aille plus avant sur deux points.

Premièrement, les administrateurs ont tendance, au moins sur la place de Paris, à négocier d'emblée sur la base d'un rabais de 50 %. Or la doctrine fiscale, en la matière, est extrêmement stricte : les abandons de créances ne sont déductibles que lorsqu'ils sont considérés comme indispensables à la survie de l'entreprise qui les consent. Il conviendrait d'améliorer l'incitation à abandonner des créances en prévoyant la déductibilité fiscale, ce qui reviendrait, pour les créanciers, à un amortissement partiel de leurs pertes.

Deuxièmement, le privilège des créanciers publics constitue en France une particularité nationale : la France est l'un des seuls pays d'Europe à accorder un tel privilège. Or le Trésor public, dans beaucoup de ressorts, refuse par principe toute remise de dettes. Les URSSAF ne peuvent évidemment pas remettre les dettes de cotisations salariales puisque celles-ci sont versées pour le compte des salariés, de la même façon que la TVA est collectée par l'entreprise pour le compte du Trésor public. Mais, hormis ces deux catégories de créances, le nouveau dispositif devrait supprimer et aligner les organismes publics sur le droit commun, afin de ne pas bloquer la sauvegarde.

Le président Pascal Clément a tenu à saluer la qualité du travail du rapporteur, qui a auditionné une quarantaine de personnes.

En réponse à ces observations, le garde des Sceaux a apporté les précisions suivantes.

- il n'est pas prévu que le chef d'entreprise soit contraint d'entamer de démarche auprès du parquet ; la seule obligation qui lui incombera sera d'informer le président du tribunal ;

- eu égard à l'organisation judiciaire actuelle, il est impossible de créer un parquet commercial partout. On peut réfléchir, en revanche, à la présence d'un spécialiste des affaires commerciales dans chaque parquet, sur la lancée de la tendance observée ses dernières années ;

- dans le cas du mandat *ad hoc*, il n'est pas inacceptable de proposer que le parquet ne soit pas systématiquement informé ;

- en ce qui concerne le partage entre domaine législatif et domaine réglementaire pour les charges sociales et les créances publiques, le texte propose simplement d'appliquer les règles actuelles : la matière fiscale relève de la loi tandis que la matière sociale relève du règlement. Même si le texte n'entre pas dans le détail, le débat parlementaire éclairera les partenaires économiques et sociaux pour qu'ils comprennent la direction suivie par le Gouvernement ;

- la procédure de sauvegarde, en évitant les ventes forcées et en apportant une liberté d'action, pourra conduire à une restructuration de l'actionnariat des entreprises ; cet élément de souplesse mérite d'être souligné ;

- pour la conciliation, l'idée de donner aux chefs d'entreprise le choix entre confidentialité et sécurité juridique semble intéressante ;

- le mieux est parfois l'ennemi du bien, et l'alerte systématique et rapide n'est pas toujours dénuée d'inconvénients. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 a repoussé de trois à six mois le délai d'alerte pour l'URSSAF. La question peut se poser de la durée optimale en la matière ;

- entre l'avant-projet du Gouvernement et le texte qui a été présenté en conseil des ministres, la durée pendant laquelle il est possible de demander une conciliation après la cessation des paiements a été relevée de trente à quarante-cinq jours ;

- le projet de loi prévoit que les administrateurs judiciaires préparent la cession dès la phase de redressement judiciaire, mais il sera toujours possible d'accentuer cette orientation, comme l'a recommandé le rapporteur : le tribunal ordonnerait simultanément la vente de l'entreprise et sa liquidation ;

- sur les créances publiques, M. Francis Mer, alors Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, avait accompli un très grand pas en

acceptant que l'État puisse renoncer au principal et non plus seulement aux intérêts de ses créances. S'agissant de crédits publics, il convient toutefois de tenir compte d'une spécificité : les abandons de créances sont accordés au nom de l'État par des fonctionnaires, qui statuent par conséquent sur de l'argent public qui ne leur appartient pas. L'équilibre du texte semble à cet égard assez satisfaisant, et les créanciers publics consentent déjà deux efforts importants avec l'obligation d'alerte et la possibilité d'abandonner une partie du principal de leurs créances ;

- le projet de loi ne prévoit pas de modifier le droit du licenciement pour la procédure de sauvegarde et doit, de toute façon, rester cohérent avec la loi de programmation pour la cohésion sociale ;

- lors de son élaboration, le projet de loi avait recueilli l'accord de l'ensemble des partenaires économiques et sociaux et un équilibre avait été trouvé entre créanciers et entrepreneurs. Si la discussion parlementaire est naturellement toujours ouverte, la sauvegarde ne peut se concevoir sans recours à l'AGS, son intervention garantissant une meilleure efficacité du dispositif de procédure collective, et par conséquent une réduction du risque.

Le président Pascal Clément a déploré que les grands groupes, alors même que le Conseil constitutionnel a consacré les principes d'égalité et de proportionnalité, bénéficient d'avantages fiscaux considérables tandis que les petites entreprises se voient presque systématiquement opposer des fins de non-recevoir.

M. Philippe Houillon a jugé que le texte était un texte intelligent, fondé sur un diagnostic juste. La procédure de conciliation en cas de difficultés avérées, y compris juridiques, et la procédure de sauvegarde sont des réponses judicieuses aux questions posées. En outre, plusieurs dispositions sont favorables aux patrons de petites et moyennes entreprises, notamment la possibilité pour ses personnes physiques cautions de bénéficier des délais et des remises qui seront prévus par les plans de sauvegarde.

Le vide juridique concernant les professions libérales est comblé, comme s'y était engagé le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi instaurant le rétablissement personnel.

S'agissant des créanciers publics, la solution proposée constitue déjà, en l'état actuel du texte, une avancée considérable et il semble difficile d'aller plus loin.

La transmission au parquet ne constitue pas en tant que telle une mesure de publicité, mais elle peut s'avérer rédhibitoire pour les débiteurs, attachés à la confidentialité. Il importe par conséquent de supprimer cette disposition, au moins pour le mandat *ad hoc*.

Il faut par ailleurs étendre à la sauvegarde le régime des licenciements économiques en vigueur en matière de redressement judiciaire, car en rester là serait contraire à l'esprit du texte, la sauvegarde étant destinée à réorganiser l'entreprise afin de permettre la poursuite de l'activité économique. Mais comment la réorganiser sans être doté des outils juridiques nécessaires ?

Si les administrateurs conservent la possibilité de traiter les projets de cessions, les critiques corporatistes devraient s'atténuer. De toute façon, l'efficacité économique est plus importante que les intentions prêtées à telle ou telle profession.

La notion de cessation des paiements suscite la discussion. Quoique le texte retenu ne soit guère satisfaisant en l'état, il sera difficile d'aller plus loin, et le sujet devrait continuer de fournir matière à colloques... Durant la procédure de conciliation, une entreprise peut être en état de cessation des paiements. Par contre, celle qui est soumise à une procédure de sauvegarde ne peut l'être, alors qu'elle est susceptible de bénéficier d'un plan d'étalement de ses dettes sur dix ans, ce qui signifie qu'elle est hors d'état de rembourser ses dettes dans l'immédiat : c'est contradictoire. Une solution possible serait de demander au tribunal de motiver la détermination de la date d'échéance de la procédure.

Enfin, le texte renvoyant à de très nombreuses reprises à des décrets en Conseil d'État, il serait bon que la Commission soit associée à leur rédaction.

M. Jacques-Alain Bénisti a déclaré que les chefs d'entreprise et les juristes attendaient un tel texte depuis des années.

Lorsqu'un chef d'entreprise ou un gérant accomplit la démarche volontaire de se rendre au tribunal de commerce, il sait quelle épée de Damoclès pèsera sur lui tout au long de son parcours. En l'absence de confidentialité, le pôle bancaire sera intraitable à son égard : il lui refusera toute autorisation de découvert ou d'escompte, et le signalera à la Banque de France. Le pôle des fournisseurs l'inscrira sur les listes occultes d'un certain nombre de professions, ce qui le mettra dans le « rouge » pour toute négociation de prix. Quant aux moratoires acceptés par les URSSAF régionales, ils aboutissent quelquefois à des accords qui peuvent se révéler préjudiciables aux procédures ultérieures. C'est pourquoi la confidentialité est essentielle.

Le projet de loi prévoit de maintenir de lourdes sanctions à l'encontre des chefs d'entreprise – si les 220 000 créateurs de 2004 en avaient été informés, cela les aurait sans doute dissuadés –, mais ne modifie pas celles applicables aux administrateurs et mandataires judiciaires, qui manquent pourtant souvent à leurs missions. Certains prolongent parfois volontairement les procédures de liquidation pour accroître leur rémunération, en utilisant

même les actifs des entreprises dont ils ont la charge pour payer quelques créances chirographaires, bien que la loi leur fasse obligation de rembourser prioritairement les créanciers privilégiés. Ceux-ci, notamment le fisc, lorsqu'ils constatent que le mandataire de justice n'a plus d'actifs à distribuer, font appliquer les articles L. 266 et L. 267 du livre des procédures fiscales et se retournent vers le patrimoine personnel du gérant. De même, lorsqu'un chef d'entreprise ne peut plus faire face à ses échéances, il choisit souvent de régler les salaires au détriment de la TVA, qu'il est ensuite tenu de payer personnellement, toujours en vertu des mêmes articles L. 266 et L. 267.

Par conséquent, si le projet de loi emporte l'adhésion, dans l'ensemble, il mérite, sur ces deux points, d'être affiné.

M. Arnaud Montebourg a rappelé que ce texte intervenait à la suite de très nombreuses réflexions : c'est le troisième en vingt ans, après la « loi Badinter » et la « loi Toubon », sans compter la réforme tendant à restaurer la confiance dans l'institution consulaire, restée à l'état d'avant-projet durant la législature précédente.

Or ce dernier point n'est pas même évoqué par le rapporteur. Il est pourtant fondamental, car chacun s'accorde à dire que les chefs d'entreprise ne veulent pas se présenter devant le tribunal de commerce, chargé de l'administration des faillites. Ils ont beau participer à l'élection de cette juridiction, composée de leurs pairs, ils ne lui témoignent aucune confiance, pas plus qu'aux mandataires de justice. Mais le Gouvernement n'a pas souhaité s'inscrire dans une démarche de moralisation. La loi de janvier 2003 n'a produit presque aucun effet et le garde de Sceaux, après avoir déclaré qu'il entendait modifier les émoluments des mandataires, n'a fait qu'accroître l'ensemble des tarifs, par décret en date du 10 juin 2004, et dans des proportions absolument consternantes : entre 1995 et 2004, les rémunérations des représentants de créanciers pour vérification des créances salariales ont ainsi progressé de 158 % à 800 % ; et les rémunérations des liquidateurs sur les recouvrements d'actifs ont même crû de 200 % à 1 000 %. Les professionnels gravitant autour des tribunaux de commerce ont été favorisés par la Chancellerie, comme d'habitude, la représentation nationale ayant été écartée de l'élaboration du décret. Engager une réforme sans modifier ce dispositif risque tout de même de poser quelques problèmes.

L'idée d'anticipation est intéressante mais, faute de confiance, les mécanismes de règlement amiable ou de mandat *ad hoc* existant dans la législation actuelle ne fonctionnent pas. Or, dans le projet de loi, des concessions très fortes sont consenties aux établissements de crédit, au risque de déséquilibrer son architecture. Le texte est dans la droite ligne de la loi du 10 juin 1994, tendant à accroître les garanties des créanciers au détriment des pouvoirs que le tribunal de commerce pouvait exercer pour leur imposer le

redressement et le sauvetage. Le fait de briser la confidentialité crée un privilège supplémentaire tel que les effets positifs attendus de la réforme seront contredits par ses effets pervers. Si une concertation a peut-être eu lieu, le choix politique retenu ne fait pas pour autant consensus.

Par ailleurs, la sécurisation du système bancaire va conduire à la prise du pouvoir par les établissements de crédit. La compétence du président du tribunal de commerce pour l'homologation est pratiquement liée, avec d'éventuels effets pervers à la clé.

Le risque, c'est que personne ne veuille utiliser la procédure d'anticipation, en raison de l'absence de confiance liée à l'absence de moralisation de l'institution consulaire, d'une part, et de l'absence de confidentialité, d'autre part.

L'affaire des comités de créanciers est également un aimable *sfumato* : qui détiendra le pouvoir ? Comment fonctionneront-ils ?

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement devrait laisser aux parlementaires la possibilité d'amender sérieusement son texte.

L'idée selon laquelle la question de la cessation des paiements ne serait qu'un bon thème de colloque n'est pas acceptable. Si plusieurs juristes sont venus en parler aux membres de la Commission, ce n'est pas par pur plaisir intellectuel, mais parce que cela a des conséquences sur la responsabilité pénale et civile des différents intervenants, et notamment des débiteurs. Si la cessation des paiements n'a aucune importance, pourquoi ne pas faire sauter tout élément déclencheur de la banqueroute se référant à elle ?

La sauvegarde ne pourra fonctionner convenablement sans mise à contribution de l'AGS. Mais le problème de son financement doit être réglé, surtout si le nombre de sinistres économiques reste aussi élevé. Le fait que les professions libérales soient amenées à cotiser à l'AGS ne suffira pas à renflouer ses caisses.

Les parlementaires de l'opposition ont procédé à leurs propres auditions, à huis clos – cela aide les langues à se délier –, et il en ressort un scepticisme assez généralisé vis-à-vis du projet de loi.

M. Emile Blessig s'est dit intéressé par les chiffres communiqués par le garde des Sceaux concernant les entreprises : 90 % des entreprises en redressement emploient moins de dix salariés et, dans neuf cas sur dix, la procédure conduit à une mise en liquidation. Dans ces conditions, il est inquiétant que les modalités d'accès au mécanisme de sauvegarde soient définies par décret. Quelles seront, en fin de compte, les entreprises éligibles ? C'est une question fondamentale.

Des efforts de prévention ont été entrepris depuis vingt ans pour aider les entreprises en difficulté. La cessation de paiement est une notion importante mais il faut avant tout déterminer ce qui fonde le péril de l'entreprise défaillante : est-ce la difficulté à poursuivre son projet économique ou bien le risque qu'elle fait courir à son créancier ? Il faudra préciser en quoi la réponse a évolué car ses conséquences pratiques sont cruciales.

La confiance du chef d'entreprise dans la juridiction à laquelle il confie ses problèmes n'est guère compatible avec la possibilité de saisine d'office. Si une institution chargée d'anticiper les difficultés et de tâcher d'y répondre fait par ailleurs peser le risque d'une saisine d'office, il est à craindre qu'il y soit rarement fait recours.

M. Guy Geoffroy s'est fait l'interprète de Mme Arlette Grosskost pour demander comment une entreprise ne bénéficiant pas en permanence des conseils d'un expert-comptable pourra être informée du meilleur moment pour agir et formuler sa requête.

Quelles formes prendront l'homologation et éventuellement la publicité du jugement de conciliation ?

Comment la notion d'abandon de créance s'articule-t-elle avec celle de retour à meilleure fortune ?

En réponse aux intervenants, le garde des Sceaux a apporté les éléments de réponse suivants :

- en permettant à l'État de renoncer désormais à la partie principale de ses créances, et non plus seulement aux intérêts, le texte réduit la différence de traitement, dénoncée à juste titre, entre grandes et petites entreprises ;

- ouvrir un droit d'option aux chefs d'entreprise en cas de conciliation constitue sans doute une réponse intéressante au problème de la confidentialité ;

- la procédure de sauvegarde est le signe que l'activité de l'entreprise continue et que l'emploi est préservé. Il ne s'agit pas d'entrer dans un système dérogatoire au droit commun du licenciement ;

- si de nécessaires précisions sont renvoyées au décret, c'est parce que la Chancellerie, comme à son habitude, a scrupuleusement respecté la règle selon laquelle une loi ne saurait contenir de mesures réglementaires ;

- la loi du 3 janvier 2003 et le décret du 10 juin 2004 forment les bases d'une politique très volontariste en ce qui concerne les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires. L'ensemble des professionnels seront dorénavant inspectés tous les deux ans. En outre, ces derniers mois, un certain

nombre de poursuites ont été engagées et plusieurs administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires ont été radiés. Quant au décret sur leurs rémunérations, il est rigoureusement à « somme nulle » ; il se borne à remplacer certains modes de rémunérations qui incitaient à de mauvais comportements, notamment la rémunération à hauteur de 5 % de l'écart entre la créance déclarée et le montant retenu par le mandataire, par des rémunérations encourageant plutôt le versement des créances salariales dues ; la profession des mandataires judiciaires exprime d'ailleurs un fort mécontentement ;

- l'opposition, majoritaire sous la précédente législature, en tentant de réformer les tribunaux de commerce, s'est bornée à bloquer le système en accumulant maladresses et provocations. Le conseil national qui sera mis en place dans quelques semaines pour réguler l'institution devrait permettre de retrouver une nécessaire sérénité ;

- l'objectif de la réforme est de faire en sorte que les entreprises traversant des difficultés puissent poursuivre leurs activités. Mais, pour que les créanciers acceptent de réinjecter de l'argent dans le système, ils doivent bénéficier de conditions suffisamment satisfaisantes. Par ailleurs, les personnes physiques cautions personnelles ne seront plus soumises à la menace des créanciers. La philosophie de ce texte est de privilégier l'approche économique afin de réduire au moins de moitié les 300 000 emplois supprimés chaque année à l'issue des procédures collectives ;

- il serait risqué de modifier la définition juridique de la cessation des paiements existant car la solution la plus souvent envisagée conférerait un pouvoir considérable aux créanciers ;

- tout chef d'entreprise pourra bien demander l'ouverture d'une procédure de sauvegarde et la constitution de comités, mais en dessous d'un certain seuil, défini par décret, les comités de créanciers ne seront que facultatifs ;

- la sauvegarde ne pourra faire l'objet d'une saisine d'office : il appartiendra au chef d'entreprise pressentant des difficultés d'en prendre l'initiative ;

- la publicité interviendra uniquement dans la procédure de conciliation, et non dans le mandat *ad hoc*.

Information relative à la Commission

Le Président *Pascal Clément* a informé la commission, à la demande du Président de la commission des Finances, de l'économie générale et du Plan, de la prochaine reprise des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle en appelant l'attention des commissaires aux lois, parmi les trois thèmes retenus, sur celui de l'évolution du coût des demandes d'asile.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI RELATIF
AU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

Jeudi 3 février 2005

Présidence de M. Gérard César, vice-président pour le Sénat.

La Commission a d'abord procédé à la **désignation de son bureau**. Elle a nommé :

- **M. Gérard César**, sénateur, **président** ;
- **M. Serge Poignant**, député, **vice-président** ;
- **MM. Jean-Paul Emorine, Ladislas Poniatowski**, sénateurs, **rapporteurs pour le Sénat** ;
- **MM. Yves Coussain, Jean-Claude Lemoine, Francis Saint-Léger**, députés, **rapporteurs pour l'Assemblée nationale**.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des articles restant en discussion.

Elle a adopté, dans la rédaction que leur proposaient conjointement les deux rapporteurs, les articles 1^{er} (zones de revitalisation rurale), 1^{er} bis AA (compensation par l'État des pertes de recettes résultant pour les collectivités territoriales des exonérations de taxe professionnelle), 1^{er} bis A (conventions de revitalisation rurale), 1^{er} septies (loyers des surfaces commerciales financées par les communes en ZRR), 1^{er} octies (possibilité pour les communes de créer des services de première nécessité en cas de défaillance de l'initiative privée), 2 (création des sociétés d'investissement pour le développement rural), 3 ter (réduction de l'impôt sur le revenu au titre des locations des résidences de tourisme), 4 bis A (coefficient multiplicateur entre le prix d'achat et le prix de vente des fruits et légumes en période de crises conjoncturelles), 5 bis (fonctionnement des commissions administratives prévues par l'ordonnance 2004-637 du 1^{er} juillet 2004), 8 ter (création de sections d'agriculture biologique et de montagne dans les organisations interprofessionnelles), 8 quater (distribution des fruits et légumes), 8 sexies (définition de la crise conjoncturelle affectant les fruits et légumes), 10 bis AA

(régime de la taxe sur la valeur ajoutée pour les exploitants agricoles), 10 quater (extension du champ d'application du régime de déclaration des installations classées), 18 quinquies (dispositif anti-retournement sur les tracteurs), 19 (élaboration par le département de périmètres de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains et de programmes d'action), 26 (modalités financières et techniques de mise en œuvre des opérations d'aménagement foncier), 28 bis (échange de terrains selon leur valeur vénale), 37 F (présence territoriale des services publics), 49 bis A (liste des spécimens animaux dont l'introduction dans le milieu naturel est interdite), 49 bis B (interdiction de transporter, vendre ou acheter les spécimens animaux dont l'introduction en milieu naturel est interdite), 51 bis (contribution financière du conservatoire du littoral aux programmes d'aménagement des collectivités), 53 octies (exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties situées dans les sites Natura 2000), 58 (schémas départementaux de gestion cynégétique, équilibre agro-sylvo-cynégétique et plans de chasse), 60 bis A (dispositions pénales en matière de chasse), 62 (adaptation du fonctionnement institutionnel de la montagne), 64 (autorisation d'implantations d'unités touristiques nouvelles), 72 bis A (régime d'équarrissage), 75 sexies (dispositions relatives au littoral) et 75 octies (compétence du tribunal administratif pour les litiges relatifs à la réalisation du tunnel franco-italien lié à l'accord du 29 janvier 2001).

Ont été adoptés dans la rédaction du Sénat les articles : 1^{er} ter (remboursement des montants exonérés par les entreprises cessant volontairement leur activité en ZRR), 4 A (assouplissement de la loi Evin), 6 (assouplissement du régime des exploitations agricoles à responsabilité et des sociétés civiles d'exploitation en commun), 8 quinquies (responsabilité civile en matière de prix abusivement bas dans le domaine des fruits et légumes), 20 (conditions d'exercice du droit de préemption à l'intérieur du périmètre de protection), 23 (nature et déroulement des opérations d'aménagement foncier rural), 24 (décentralisation des commissions et procédures d'aménagement foncier au profit du conseil général), 34 bis (régime de la taxe sur la valeur ajoutée pour les travaux visant à transformer des bâtiments en logements locatifs dans les ZRR), 35 (aménagements fiscaux en faveur du logement des salariés agricoles saisonniers), 36 ter (application aux caravanes et résidences mobiles de loisirs du régime de raccordement aux réseaux), 37 EAAA (mise à la disposition des communes de moins de 10.000 habitants des services déconcentrés de l'État pour l'instruction des permis de construire), 38 bis (aides octroyées par les collectivités territoriales pour favoriser le maintien ou l'installation des professionnels de santé), 39 ter A (cotisations « accident du travail » des conseillers municipaux membres des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale), 41 (renforcement du maillage territorial en matière de santé publique vétérinaire et de protection des végétaux), 43 bis

(garantie ou présomption de gestion durable d'une forêt située dans un site Natura 2000), 49 bis (éradication du rat musqué), 51 ter (régime des attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sur les biens appartenant au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres), 52 (rôle des associations syndicales autorisées dans les zones humides), 53 bis A (extension du champ de la taxe départementale des espaces naturels sensibles), 53 bis BA (régime de la taxe départementale des espaces naturels sensibles), 53 sexies (composition du comité de pilotage, contenu et élaboration du document d'objectifs), 54 I (exonération d'imposition au titre des revenus fonciers de la jouissance du droit de chasse par le propriétaire), 55 quinquies A (réserves de faune sauvage), 55 quinquies (conditions de validité du permis de chasser), 56 (conditions de délivrance et de validation du permis de chasser), 57 (conditions d'exercice de la chasse), 58 bis AA (moyens d'action des associations communales de chasse agréées), 58 bis A (compétences des lieutenants de louveterie), 59 (indemnisation non contentieuse des dégâts de gibier), 61 bis (compétences des gardes-chasses particuliers), 62 A (régime d'autorisation des installations hydroélectriques), 63 quinquies (travaux sur les chalets d'alpage), 65 ter A (réglementation de la circulation des piétons sur les itinéraires de promenade et randonnée), 65 nonies B (vente par le conseil municipal de biens de section), 65 nonies C (attribution des biens de section), 74 bis A (régime de la vente de bois par l'office national des forêts), 75 nonies (ratification d'une ordonnance portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des installations à câbles) et 77 (extension du dispositif Sofidom à certaines entreprises de pêche constituées en sociétés de personnes et mise en conformité de ce dispositif avec la réglementation communautaire).

A été adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, l'article 62 bis AA (procédure de classement d'un site naturel en zone de montagne).

La Commission mixte paritaire a supprimé l'article 20 bis AA (principe de la compensation par l'État des charges résultant pour les collectivités territoriales des transferts, création et extension de compétences réalisés par la présente loi).

Elle a enfin maintenu la suppression des articles 10 bis A (régime social applicable aux entreprises du paysage), 14 bis A (conditions d'élection à la mutualité sociale agricole), 19 B (pouvoir de police du maire en matière d'enlèvement des déchets), 20 bis A (droit de préemption sur aliénation à titre gratuit), 53 bis B (extension du bénéfice de la servitude de halage et de marchepied), 58 bis B (classement des oiseaux nuisibles), 60 ter (évaluation des dommages aux récoltes), 60 quater (mode de calcul des indemnités), 61 ter (composition et rôle de la commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature), 62 B (élargissement aux sociétés

d'économie mixte de la possibilité d'imposer des servitudes pour l'implantation d'ouvrages hydroélectriques), 62 ter A (tapis roulants des stations de montagne), 65 bis AA (possibilité pour les stations d'activités nordiques d'étendre la redevance de ski de fond aux autres types de loisirs de neige), 65 bis AB (institution d'une taxe de séjour par les établissements publics de coopération intercommunale dans les zones de montagne), 65 bis AC (zones d'exclusion des prédateurs), 65 nonies A (encadrement de la cueillette sur des propriétés forestières privées), 75 septies A (contribution financière du conservatoire du littoral aux programmes d'aménagement des collectivités).

Puis la Commission mixte paritaire **a adopté l'ensemble du texte ainsi élaboré.**

Informations relatives à la commission mixte paritaire

A la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le vendredi 28 janvier 2005 et par le Sénat dans sa séance du 27 janvier 2005, cette commission est ainsi composée :

Députés

Titulaires

M. Patrick Ollier
M. Yves Coussain
M. Jean-Claude Lemoine
M. Francis Saint-Léger
M. Antoine Herth
M. François Brottes
M. Jean-Paul Chanteguet

Suppléants

M. Gabriel Biancheri
M. Serge Poignant
M. Yves Simon
M. Michel Bouvard
M. Jean Gaubert
M. Jean Dionis du Séjour
N.

Sénateurs

Titulaires

M. Jean-Paul Emorine
M. Ladislav Poniatowski
M. Gérard César
M. Joël Bourdin
M. Daniel Soulage
M. Thierry Repentin
M. Paul Raoult

Suppléants

M. Ambroise Dupont
M. François Fortassin
M. Gérard Le Cam
M. Dominique Mortemousque
M. Jean-Marc Pastor
M. Charles Revet
M. Yannick Texier

**MISSION D'INFORMATION
SUR LES ENJEUX DES ESSAIS ET DE L'UTILISATION
DES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS**

Mardi 1^{er} février 2005

– Table ronde regroupant des représentants des juristes –brevets, responsabilités, assurance, principes de précaution– :

- *Ministère de l'agriculture représenté par Mme Marie-Françoise Guilhemsans, directrice du service des Affaires juridiques et par Mme Isabelle TISON, sous-directrice du droit des produits, des politiques sectorielles et des exploitations*

- *Institut national de la propriété industrielle (INPI), représenté par Mme Martine Hiance, directrice générale adjointe*

- *Fédération française des sociétés d'assurance, représentée par M. Claude Delpoux, directeur des assurances de biens et de responsabilités, M Guillaume Rosenwald, directeur des marchés accompagnés de M. Laborde, conseiller parlementaire*

- *Alain Monod, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation*

- *Limagrain, représentée par M. Jean-Claude Guillou, directeur de la stratégie*

- *Pioneer, représentée par M. Jean Donnenwirth, responsable Europe propriété industrielle*

- *M. Philippe Kourilsky, professeur au Collège de France (chaire d'immunologie), directeur général de l'Institut Pasteur*

- *Mme Isabelle Ravail-Dely, premier conseiller au tribunal administratif de Paris, membre de la CGB comme juriste*

* *
*

Mercredi 3 février 2005**– Table ronde sur « les enjeux sanitaires des OGM » :**

- *Ministère de l'agriculture représenté par Mme Sophie Villers, directeur général de l'alimentation*
 - *Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), représentée par M. Maxime Schwartz, directeur de la programmation des laboratoires*
 - *INSERM, représenté par M. Bruno Clément, conseiller auprès du directeur général*
 - *M. Gérard Pascal, ancien président du Comité scientifique directeur de l'Union européenne*
 - *France nature environnement (FNE), représentée par M Lilian Le Goff, médecin*
 - *Professeur Marc Fellous, président de la Commission du génie biomoléculaire*
 - *Académie Nationale de Médecine représentée par Mme Denise-Anne Monneret-Vautrin, allergologue et membre de l'Académie de médecine*
 - *Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes représentée par M. Patrice Dauchet, chef de bureau*
 - *Confédération de la consommation logement et du cadre de vie (CLCV), représentée par M. Olivier Andrault, directeur scientifique*
 - *Syngenta Seeds, représenté par M. Philippe Gay, consultant*
-

MISSION D'INFORMATION
SUR LA FAMILLE ET LES DROITS DES ENFANTS

Mardi 1^{er} février 2005

*Présidence de M. René Galy-Dejean, président d'âge,
puis de M. Patrick Bloche, président*

La Mission d'information s'est réunie ce jour et a désigné son Bureau qui est ainsi constitué :

Président :	M. Patrick Bloche
Vice-présidents :	M. Bernard Debré
	Mme Henriette Martinez
Secrétaires :	Mme Patricia Adam
	Mme Jacqueline Fraysse

Puis la Mission a désigné Mme Valérie Pecresse comme Rapporteure.

Elle a ensuite procédé à un premier échange de vues sur l'orientation et le déroulement des travaux au cours duquel sont intervenus, outre le Président et la Rapporteure, M. Hervé Mariton, M. Bernard Derosier, M. Patrick Delnatte, Mme Henriette Martinez, M. Pierre Goldberg, Mme Christine Boutin, M. Pierre-Christophe Baguet, Mme Patricia Adam, Mme Nadine Morano, M. Sébastien Huyghe, Mme Hélène Mignon, M. Yves Nicolin et Mme Martine Aurillac.

Elle a décidé de tenir ses séances à huis clos tout en se réservant la possibilité d'en ouvrir certaines à la presse.

Le Président a fixé la date de la prochaine réunion au mercredi 9 février 2005 à 10 heures.

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

Jeudi 3 février 2005

Présidence de M. Henri Revol, sénateur, président

Auditions pour la préparation du rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches relatives à la gestion des déchets radioactifs : Axe 3 : « *Le conditionnement et l'entreposage à long terme* »

Introduction par **M. Henri Revol**, Président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, **M. Christian Bataille**, Député du Nord, Rapporteur de l'Office, et **M. Claude Birraux**, Député de la Haute-Savoie, Rapporteur de l'Office

*

– **M. André-Claude Lacoste**, Directeur général de la sûreté nucléaire et de la Radioprotection : *La gestion des déchets radioactifs : bilan et perspectives en termes de sûreté nucléaire*

– **M. Andris Piebalgs**, Commissaire européen à l'énergie, Union européenne : *L'énergie nucléaire et les déchets radioactifs : une perspective européenne*

– **Professeur Burton Richter**, Prix Nobel de physique, États-unis : *Une vision à long terme de la question des déchets radioactifs*

– **M. Philippe Pradel**, Directeur de l'énergie nucléaire, CEA : *Les perspectives technologiques établies par le CEA pour le conditionnement et l'entreposage à long terme*

– **M. Claes Thegerström**, Président, SKB, Suède : *Le conditionnement et l'entreposage, deux problématiques centrales dans la gestion des déchets en Suède*

– **Dr Jukka Laaksonen**, Directeur général, STUK, Finlande : *La politique finlandaise des déchets radioactifs au crible de la sûreté nucléaire*

– **M. Gilles Bordier**, Chef du département d'études du traitement et du conditionnement des déchets, CEA : *La caractérisation et le conditionnement des déchets*

– **M. Jean-Pierre Moncouyoux et M. Guy Brunel**, Centre d'expertise sur le conditionnement et l'entreposage des matières radioactives, CEA : *Les concepts d'entrepôts de longue durée*

– **M. Jacques Besnainou**, Directeur de la branche traitement-recyclage, AREVA : *Un regard transatlantique sur la gestion des déchets*

– **M. Jean-Christophe Niel**, Directeur de la stratégie, IRSN : *Les outils de l'appui technique de l'autorité de sûreté pour l'évaluation du conditionnement et de l'entreposage*

– **M. François Jacq**, Directeur général, ANDRA : *Les outils de la flexibilité dans la gestion des déchets radioactifs*

– **M. Bernard Tissot**, Président et **M. Robert Guillaumont**, Membre de la Commission nationale d'évaluation (CNE) : *Quelques points-clés de l'évaluation de la CNE*

– **M. Bernard Frois**, Directeur du département énergie, transport, environnement et ressources naturelles, Ministère délégué à la recherche : *L'état actuel et les perspectives des technologies modernes de conditionnement et d'entreposage à long terme*

– **M. Alain Bugat**, Administrateur général, CEA : *Bilan et perspectives des recherches conduites par le CEA en application de la loi du 30 décembre 1991*

– **M. Pierre Gadonneix**, Président, Électricité de France : *La vision d'EDF pour l'aval du cycle du combustible nucléaire*

– **M. Dominique Maillard**, Directeur général de l'énergie et des matières premières, DGEMP, Ministère délégué à l'industrie : *Quelle gestion pérenne des déchets radioactifs ?*

– **M. Serge Lepeltier**, Ministre de l'écologie et du développement durable : *Pour une gestion durable des déchets radioactifs*

*

Conclusions par **M. Christian Bataille** et **M. Claude Birraux**

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

Mardi 1^{er} février 2005

*– Audition de Mme Blandine Kriegel, présidente du Haut Conseil
à l'intégration*
