

*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° 7

*Du mardi 8 au mercredi 9 mars*

*Service des Commissions*



## SOMMAIRE

PAGES

### AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Réforme organisation du temps de travail  
*Examen du rapport (deuxième lecture)* ..... 659
- Propositions création commission d'enquête sur l'amiante  
*Échange de vues* ..... 662
- Réunion commune avec la Commission de la science, de l'éducation, de la jeunesse et du sport de la Chambre des députés de la République tchèque sur les thèmes de la protection du patrimoine et de la politique de recherche ..... 664
- Informations relatives à la Commission ..... 673

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

- Aéroports  
*Examen des amendements (art. 88)* ..... 675
- Droit de vivre dans la dignité  
*Examen du rapport* ..... 679
- Proposition création commission d'enquête sur l'ouverture à la concurrence des services publics dans les secteurs de l'énergie, des postes et télécommunications et des transports ferroviaires  
*Examen du rapport* ..... 687
- Informations relatives à la Commission ..... 694

### AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. Michel Barnier,  
*ministre des affaires étrangères* ..... 695

### DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Statut général des militaires  
*Examen du rapport (deuxième lecture)* ..... 705

- Recherche dans le domaine militaire  
*Examen du rapport d'information*..... 715

#### **FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**

- Audition de M. Bruno Parent,  
*directeur général des impôts au ministère de l'économie, des  
finances et de l'industrie,*  
sur la réforme du ministère ..... 723
- Informations relatives à la Commission ..... 730

#### **COMMISSION D'ENQUÊTE**

##### **SUR L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ LOCALE**

- Auditions ..... 731
- Échanges de vues sur l'organisation et la méthodologie des  
travaux de la Commission d'enquête ..... 731

#### **MISSION D'INFORMATION**

##### **SUR LA FAMILLE ET LES DROITS DES ENFANTS**

- Auditions ..... 733

#### **OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE SANTÉ**

- Nomination du Bureau ..... 735
- La maladie d'Alzheimer et des maladies apparentées  
*Examen du rapport*..... 736
- La nutrition et la prévention de l'obésité  
*Examen du rapport*..... 740
- Prochains sujets d'études..... 743

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

- Audition..... 747

## AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

**Mardi 8 mars 2005***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président*

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné en deuxième lecture, sur le rapport de **M. Pierre Morange, la proposition de loi portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise – n° 2147.**

**M. Pierre Morange, rapporteur**, a rappelé que la proposition de loi portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise a été modifiée par le Sénat le 3 mars 2005, après avoir été adoptée en première lecture le 9 février 2005 par l'Assemblée nationale.

Il ne convient pas, à ce stade de la procédure, de revenir sur l'ensemble de la démarche qui inspire ce texte mais uniquement sur la volonté de permettre aux salariés qui le souhaitent de travailler davantage afin d'accroître leur pouvoir d'achat et ce, compte tenu des limites juridiques, économiques et sociales de la législation relative à la réduction du temps de travail. Il est donc apparu nécessaire, dans cette perspective, de prolonger les assouplissements mis en œuvre dès la loi « Fillon » du 17 janvier 2003.

Complétant le travail de l'Assemblée nationale, le Sénat a, à son tour, amélioré le texte sans en changer l'inspiration.

L'évolution de l'article 1<sup>er</sup> a porté sur les possibilités d'alimentation et les modalités d'utilisation du compte épargne-temps.

L'Assemblée a enrichi cet outil en prévoyant notamment un régime attractif d'exonération de cotisations sociales et d'impôt applicable aux droits issus des abondements de l'employeur au profit du compte épargne-temps, dans le cas où les sommes concernées sont versées sur un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO). Elle a en outre prévu des garanties en cas de transfert des droits d'une entreprise à une autre.

Le Sénat, en s'inscrivant dans une même logique, a enrichi le mécanisme attractif d'exonération fiscale et sociale en l'étendant aux droits affectés au compte épargne-temps lors d'un abondement par l'employeur pour le financement des régimes de retraite supplémentaire d'entreprise. Par ailleurs,

il a souhaité que l'utilisation de la cinquième semaine de congés payés ne puisse pas être l'objet d'une rémunération immédiate et ce, dans un esprit de conformité à la législation relative aux congés payés.

L'article 2, en consacrant l'existence d'un dispositif de « temps choisi », a ouvert la possibilité pour les salariés de travailler au-delà du contingent d'heures supplémentaires s'ils le souhaitent, et pour les cadres de renoncer à une partie de leurs journées de repos en contrepartie d'une majoration salariale, dans le cadre défini par une convention ou un accord collectif de travail.

L'Assemblée, au cours de la première lecture, avait, pour l'essentiel, étendu ce régime à l'ensemble des cadres, quelle que soit leur catégorie de forfait.

Au Sénat, la Commission des affaires sociales avait adopté un amendement destiné à rappeler expressément l'existence de la règle de droit commun posant un maximum journalier de dix heures de travail, en application de l'article L. 212-1 du code du travail.

Néanmoins, le ministre délégué aux relations du travail, M. Gérard Larcher, ayant, lors de la discussion en séance publique, réaffirmé l'applicabilité de cette règle de droit commun, le rapporteur de la Commission des affaires sociales, M. Louis Souvet, a retiré cet amendement.

En l'absence d'autres modifications, l'article 2 a donc été adopté dans les mêmes termes au Sénat et à l'Assemblée et il n'est dès lors plus en discussion.

L'article 3 prévoit des mesures ciblées sur les petites entreprises de vingt salariés au plus.

La première lecture devant l'Assemblée nationale avait déjà permis de préciser la portée de ces dérogations, en particulier par l'extension, à toutes les catégories de cadres, de la possibilité transitoire offerte aux salariés de renoncer à une partie de leurs journées ou demi-journées de repos en contrepartie d'une majoration salariale.

Au cours de la lecture devant le Sénat, un amendement adopté par la Commission des affaires économiques et du plan a réaffirmé le caractère transitoire de ces régimes en posant expressément le principe de leur disparition au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Par ailleurs, à l'initiative du groupe Socialiste, le Sénat a précisé que les femmes enceintes ne pourront avoir recours à la procédure de renonciation à une partie des journées ou demi-journées de repos. En outre, à l'initiative du groupe Union centriste – UDF, le Sénat a adopté une disposition

consacrant l'existence d'un régime de mandatement syndical en l'absence de convention de branche ou d'accord professionnel étendu, pour permettre la conclusion plus aisée d'accords d'entreprise créant un compte épargne-temps dans les plus petites entreprises.

Quant à l'article 4, qui comportait un « gage » destiné à compenser les éventuelles pertes de recettes résultant de l'application de la proposition de loi, il a été supprimé dès la première lecture devant l'Assemblée nationale, par la voie d'un amendement gouvernemental. Le Sénat ayant confirmé cette suppression, il n'est plus en discussion.

Il faut enfin noter l'adoption, lors de la première lecture devant le Sénat, d'un amendement portant article additionnel, placé en tête de l'ensemble du dispositif, relatif à la question bien spécifique du statut des jours fériés dans les départements d'Alsace et en Moselle.

Au total, c'est donc une démarche cohérente d'enrichissement progressif du texte que ces premières lectures de la « navette parlementaire » ont permis, et il convient de se féliciter des apports résultant de la discussion devant le Sénat.

Puis la Commission est passée à l'examen des articles.

**Article 1<sup>er</sup> A** : *Statut des jours fériés dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle*

La Commission a *adopté* l'article 1<sup>er</sup> A sans modification.

**Avant l'article 1<sup>er</sup>**

Après que le rapporteur a émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean Le Garrec visant à inscrire dans la loi le volume d'heures supplémentaires pouvant être effectué par salarié et par an sans autorisation de l'inspecteur du travail. Le contingent annuel d'heures supplémentaires serait dans ce cadre ramené à 130 heures.

Après que le rapporteur a émis un avis défavorable, la Commission a également *rejeté* un amendement du même auteur disposant que le gouvernement saisit officiellement les partenaires sociaux dans le cadre de la Commission nationale de la négociation collective, des dispositions de la présente proposition de loi, en vue d'engager un processus de négociation collective sur ces dispositions avant la fin de la discussion de ce texte au Parlement.

Après que le rapporteur a émis un avis défavorable, la Commission a ensuite *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant que le gouvernement organise avant la fin du deuxième trimestre de l'année en cours une conférence sur les salaires, l'emploi, les conditions de travail et

l'organisation du temps de travail avec l'ensemble des représentants des organisations syndicales et patronales représentatives.

**Article 1<sup>er</sup> :** *Rénovation et simplification du compte épargne-temps*

Le rapporteur ayant émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article 1<sup>er</sup> de M. Jean Le Garrec.

Le rapporteur ayant émis un avis défavorable, la Commission a ensuite *rejeté* un amendement du même auteur supprimant la faculté de valoriser en argent les droits inscrits sur un compte épargne-temps.

Le rapporteur ayant émis un avis défavorable, la Commission a également *rejeté* un amendement du même auteur visant à supprimer le cinquième alinéa de l'article L. 227-1 du code du travail dans sa rédaction issue du présent article.

Le rapporteur ayant émis un avis défavorable, la Commission a enfin *rejeté* un amendement du même auteur visant à supprimer le sixième alinéa de l'article L. 227-1 précité.

La Commission a *adopté* l'article 1<sup>er</sup> sans modification.

**Article 3 :** *Mesures concernant les petites entreprises de vingt salariés au plus*

Le rapporteur ayant émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article 3 de M. Jean Le Garrec.

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

Puis, la Commission a *adopté* l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

\*

La Commission a procédé à la nomination de rapporteurs sur **quatre propositions de résolution relatives aux problèmes posés par l'amiante, d'une part, et les éthers de glycol, d'autre part** (n°2044-2049-2050-2091).

**M. Jean Le Garrec** a souligné que les problèmes posés par l'amiante sont très complexes. Le sujet est difficile et lourd. En particulier, les veuves des salariés qui sont décédés à la suite d'une intoxication par l'amiante connaissent souvent des situations de précarité et des difficultés pour obtenir une juste indemnisation – difficultés à l'origine de mouvements sociaux importants. Il serait donc opportun qu'un échange approfondi puisse, à l'occasion de l'examen de ces quatre textes, se dérouler au sein de la

Commission – même de manière informelle – pour appréhender l'ensemble des problèmes liés à l'amiante.

En réponse, **le président Jean-Michel Dubernard** a donné toute garantie pour qu'un large débat puisse s'instaurer au sein de la Commission et il a salué la compétence de M. Maurice Giro, qui sera à même d'avoir le recul nécessaire pour traiter d'une question délicate faisant l'objet, en outre, de multiples contentieux judiciaires. Il a assuré à M. Jean Le Garrec que, si des auditions sont organisées par le rapporteur, elles seront ouvertes à l'ensemble des commissaires.

\* \*  
\*

**Mercredi 9 mars 2005**

*Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président,  
puis de M. Christian Kert, vice-président*

**M. Jean-Michel Dubernard, président**, a remercié le président Walter Bartos et la délégation tchèque de sa venue en France et de sa présence à l'Assemblée nationale, en indiquant qu'il avait des relations personnelles avec ce pays, où il s'est rendu à plusieurs reprises, notamment pour recevoir le prix de l'Académie des Sciences et collaborer avec des services hospitaliers de transplantation.

**M. Walter Bartoš, président de la commission de la science, de l'éducation, de la culture, de la jeunesse et du sport de la Chambre des députés de République tchèque**, a remercié le président de son accueil et a présenté ses collègues : Mme Michaela Šojdrová, vice-présidente et présidente du groupe d'amitié République tchèque-France, M. Vladimír Čada et Mme Katěrina Dostálavá.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a précisé que cette rencontre répond au souhait du président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, de renforcer les liens entre les parlements de l'Union européenne, et s'inscrit dans une tradition d'échanges et de dialogue entre la commission et ses homologues européennes.

Déjà, au mois de mai 2003, la commission a reçu une délégation de députés de la commission du travail et de l'égalité professionnelle du Parlement finlandais. Dans quelques semaines, il s'agira d'une délégation de la commission de la santé du Bundestag.

La rencontre d'aujourd'hui revêt un caractère particulier qui renforce encore l'intérêt de cette réunion. Tout d'abord, en raison du caractère récent de l'adhésion de la République tchèque à l'Union européenne – le 1<sup>er</sup> mai 2004 – et de la proximité de la ratification par les États membres du traité instituant une Constitution européenne. Ensuite, parce que c'est la première fois que la commission abordera avec l'un de ses partenaires européens les questions culturelles qui sont également au cœur de sa compétence.

Un dialogue entre les deux commissions est un moyen fort d'enrichir leurs liens mutuels – en favorisant les échanges directs entre parlementaires – et la qualité de leurs travaux. L'expérience montre que les problèmes que rencontre aujourd'hui la France, et auxquels la représentation nationale a le devoir d'apporter une réponse, se retrouvent de manière similaire sur d'autres territoires de l'Union.

Il est important que ces réunions communes ne soient pas de simples rencontres protocolaires mais également de véritables réunions de travail. Deux thèmes seront aujourd'hui abordés : la protection du patrimoine et l'organisation et le financement de la recherche.

**M. Christian Kert** a indiqué que la protection du patrimoine est une question fondamentale pour la France, comme pour la République tchèque. Il a évoqué la mission qu'il a conduite à Prague en 2004, durant laquelle il a été accueilli par M. Novak, vice-ministre de la culture à cette époque et Mme Fucikova, directrice du département du patrimoine. Le travail réalisé pour restaurer les tonnes d'ouvrages noyés par la crue de 2002 est impressionnant et la qualité de la restauration de la salle des fêtes du château de Prague également.

Il existe en Europe une identité de vues sur les grandes interrogations en matière de restauration : a-t-on le droit de tout restaurer ? Y aurait-il, en quelque sorte, un droit à l'euthanasie des œuvres ? Enfin, en matière de patrimoine bâti, lorsque l'on procède à une opération lourde, doit-on forcément retrouver l'aspect originel des œuvres ou peut-on accepter le principe de restaurer tout en tenant compte des apports des siècles écoulés sur les bâtiments ?

A la suite de déplacements en Grèce, en Italie, en Hollande et en Grande-Bretagne, les députés ont constaté qu'il y avait une identité de vue sur la restauration du patrimoine entre la France et ces pays. Cependant, c'est à Prague que l'identité de vue était la plus grande.

La notion de patrimoine a une histoire relativement récente en France. Elle est née sous la Révolution française. En 1789, en réaction au pillage et à la destruction, l'Assemblée nationale décide le transfert massif des propriétés monumentales à l'État. En 1789, les biens de l'Église sont mis à la disposition de la Nation par décret de l'Assemblée constituante. En 1790, les Archives nationales sont créées et une commission des monuments est mise en place pour étudier le sort des monuments des arts et des sciences. En 1792, l'Assemblée législative vote la « conservation des chefs-d'œuvre des arts » et crée une administration de la conservation. En 1793, un décret pénalise la dégradation sur les monuments publics. En 1794, une procédure d'inventaire et de conservation des objets qui peuvent servir aux arts, aux sciences et à l'enseignement est mise en place. En 1795, la Bibliothèque nationale est organisée et des services d'archives par départements sont créés. En 1801, les musées de province sont créés avant d'être réorganisés par ordonnance royale en 1816.

Après cette période de mise en place de la protection du patrimoine, la France va définir le contenu de sa politique en faveur du

patrimoine. Cette seconde phase, qui court de 1830 à 1930, a vu la publication de la plupart des textes fondateurs de la politique du patrimoine française : l'inspection générale des monuments historiques est créée, le deuxième titulaire du poste de chef de l'inspection étant Prosper Mérimée, nommé en 1834 ; l'École du Louvre est créée ; le classement des sites naturels est instauré ; la séparation de l'Église et de l'État est votée ; la Caisse des monuments historiques est créée ; l'inventaire supplémentaire des immeubles « *présentant un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation* » est instauré.

Dans un troisième temps, à partir de 1930, la France s'est attachée à élargir le périmètre du patrimoine protégé. En 1930, la loi relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque est votée. La sauvegarde et la protection s'étendent ainsi aux espaces naturels et aux espaces bâtis autres que monumentaux. La loi de 1930 instaure deux niveaux de protection du patrimoine, celui du classement et celui de l'inscription. En 1941, une loi relative à l'exportation des œuvres d'art et une loi fixant les conditions d'exploitation des chantiers de fouilles archéologiques sont promulguées. En 1945, quelques semaines avant l'armistice, une loi instituant un périmètre de protection de cinq cents mètres autour des monuments protégés est votée.

Dans une quatrième phase, à compter des années 1950, la France s'est attachée à actualiser la notion même de patrimoine qui datait de 150 ans. En juillet 1960, la loi sur la création des parcs naturels nationaux représente une étape décisive dans la protection du patrimoine naturel. En 1962, une loi sur les secteurs sauvegardés étend la notion de patrimoine aux ensembles urbains historiques. En 1963, le corps de conservation des musées de France est créé. En 1964, une commission nationale préparant l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de France est créée. En 1967, une loi de programme relative à la restauration des monuments historiques et à la protection des sites est votée.

Néanmoins, la décennie 1990-2000 aura été la plus riche pour la modernisation de la notion de patrimoine puisqu'une cinquantaine de textes ont été publiés : création de l'École nationale du patrimoine, de la Bibliothèque nationale de France et de la direction de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture ; vote de la loi sur les paysages, de la loi sur les musées créant les « musées de France », *etc.*

La politique du patrimoine a ainsi été redéfinie et les moyens de sa réalisation mis en place. Quelles que soient les époques, difficiles ou non, les Français sont donc restés attachés à la préservation de leur environnement patrimonial, culturel et artistique. Cette préoccupation est commune aux Français et aux Tchèques.

**Le président Walter Bartoš** a indiqué que l'année 2005 sera celle du 200<sup>e</sup> anniversaire de la bataille d'Austerlitz. Il a proposé qu'une exposition soit organisée sur cette bataille à partir des archives très riches dont dispose la République Tchèque, même si la préparation de cette exposition risque d'être longue et de s'étendre sur deux ans.

**Mme Katěrina Dostálavá** a tout d'abord remercié la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour l'organisation de cette rencontre. Puis elle a précisé que la compétence de la commission de la science, de l'éducation, de la jeunesse et du sport de la Chambre des députés de la République Tchèque va au-delà de la gestion du patrimoine national et intègre tous les problèmes culturels, le fonctionnement des médias et les droits d'auteur. Il serait donc intéressant de pouvoir également évoquer ces thèmes de réflexion.

En matière de patrimoine cinématographique, **M. Christian Kert** a précisé que l'Institut national de l'audiovisuel (INA) français conserve toutes les images filmées depuis la fin de la dernière Guerre mondiale. Le financement du cinéma français transite quant à lui par le Centre national de la cinématographie (CNC). Pour des raisons d'économies, on assiste à une véritable délocalisation du tournage des films. La principale riposte trouvée consiste à intéresser les régions au financement des tournages afin d'éviter que les équipes ne partent à l'étranger.

**Mme Katěrina Dostálavá** a évoqué le problème de la restauration des livres à la suite des inondations. Depuis plusieurs années, l'ambition affichée par l'État est de consacrer 1 % du budget de l'État au financement de la culture et à la restauration du patrimoine. Dans les faits, pour l'année 2005, 0,6 % seulement de ce budget est affecté à la restauration. De plus, l'absence de séparation entre l'Église et l'État oblige ce dernier à prendre en charge le financement de tous les bâtiments religieux. Cette situation n'est pas satisfaisante et chaque année, au moment du vote du budget, des efforts sont tentés pour augmenter les crédits. Des difficultés résultent également de la restitution à leurs anciens propriétaires, au moment de la « *Révolution de velours* », des bâtiments qui leur avaient été confisqués sous le régime communiste. En effet, beaucoup de monuments ont été endommagés ou réquisitionnés pendant cette période et des discussions sont en cours avec l'Église et les particuliers pour leur restitution. Après avoir indiqué qu'une loi sur les exportations d'œuvres d'art a été adoptée et qu'une autre est en préparation sur les musées et le patrimoine, **Mme Katěrina Dostálavá** a interrogé M. Christian Kert sur la législation française dans ces domaines.

**M. Christian Kert** a exprimé sa compréhension face aux difficultés rencontrées par la République Tchèque pour faire face à de tels problèmes avec un budget qui ne représente que 0,6 % du budget de l'État. Il

faut toutefois noter qu'en France, le budget de la culture, qui couvre toutes les activités culturelles, y compris le spectacle vivant, ne représente que 1 % du budget de l'État. Cependant les différentes lois de décentralisations ont transféré aux collectivités locales une part de la charge des restaurations de certains monuments. Il faut savoir que la France compte 14 000 monuments classés et 27 000 inscrits.

**Mme Michaela Šojdrová** a précisé que le budget de la culture, en République tchèque, comprend, comme en France, toutes les activités culturelles et que les municipalités et les régions sont également chargées de la protection de certains monuments. L'Église est responsable de l'entretien des bâtiments mais cette situation n'est pas clarifiée et requiert la définition d'un accord avec l'État. Le nombre des bâtiments inscrits au patrimoine historique est également très important.

**M. Christian Kert** a fait valoir qu'en France quatre-vingt-sept cathédrales sont sous la responsabilité de l'État.

**Mme Michaela Šojdrová** a interrogé la commission sur l'existence d'une loi française obligeant l'État à prendre en charge un pourcentage des coûts d'entretien des monuments.

**M. Christian Kert** a confirmé que la législation française impose à l'État de participer au financement de la restauration des monuments classés ou inscrits. En outre, il faut signaler le problème lié aux fouilles archéologiques obligatoires et préalables à l'ouverture de chantier de construction. Ces fouilles augmentent dans des proportions importantes le coût des constructions et entraînent de nécessaires pauses dans l'ouverture de nouveaux chantiers.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a remercié tous les participants à cet intéressant débat qui n'a permis que d'ébaucher les problèmes et rend nécessaire d'autres échanges pour l'approfondir. Il a ensuite proposé d'aborder le thème de la politique de la recherche.

**M. Jean-Pierre Door** a souhaité à son tour la bienvenue aux membres de la délégation tchèque et s'est déclaré très heureux d'intervenir sur le thème de l'organisation et du financement du système de recherche français. C'est un vaste sujet d'autant plus difficile à appréhender que le Parlement français s'apprête à examiner, dans les semaines à venir, une réforme ambitieuse.

Le rappel de quelques grands indicateurs est nécessaire pour permettre de situer la position de la recherche française sur la scène internationale. En 2001, la dépense nationale française en recherche et développement (DNRD) s'élevait à 33 milliards d'euros, ce qui plaçait la France au second rang des pays de l'Union européenne, derrière l'Allemagne.

La France contribuait ainsi à près de 20 % de l'effort global de recherche communautaire. Du point de vue « qualitatif », la France occupe le cinquième rang de la production scientifique mondiale (nombre et impact des publications) – derrière les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni et l'Allemagne – et la quatrième position en production technologique (nombre de brevets), devant le Royaume-Uni. Il faut enfin ajouter que le ratio DIRD (dépense intérieure de recherche et développement) sur PIB (produit intérieur brut) – indicateur qui mesure l'effort national de recherche – était de 2,23 % en 2001, dont près de la moitié financée par les pouvoirs publics.

A ce stade, plusieurs constats peuvent d'ores et déjà être formulés. D'une part, la France, malgré un effort important en faveur de la recherche en valeur absolue – effort renforcé par le gouvernement qui s'est engagé à injecter un milliard d'euros par an pour la recherche sur la période 2005-2007 – n'apparaît pas en bonne position pour respecter l'objectif du Conseil européen de Lisbonne (2000) fixé à 3 % du PIB à l'horizon 2010. De l'avis de nombreux experts, cet objectif paraît irréalisable. D'autre part, en dépit des recommandations européennes formulées au Conseil européen de Barcelone (2002) préconisant que la recherche soit financée aux deux tiers par le secteur privé, la part de la contribution des entreprises privées à l'effort national de recherche reste faible.

Une telle situation est à mettre en relation avec l'organisation du système de recherche français. Celui-ci se singularise de deux manières. D'une part, par l'importance du secteur de la recherche académique, ou recherche fondamentale. D'autre part, par l'organisation même de cette recherche académique.

Au niveau international, le modèle d'organisation dominant fait de l'université le pivot autour duquel s'articule l'ensemble de la recherche académique. Ce n'est pas le cas en France où, pour des raisons historiques, la recherche académique se partage entre les universités, les « *grandes écoles* » – écoles dont la finalité est de former les ingénieurs et autres cadres de la Nation – et les organismes de recherche, tels que le CNRS (organisme généraliste), l'Inserm (sciences du vivant), le CEA (recherches dans le domaine nucléaire)...

Ces organismes, qui sont à la fois des agences de moyens et des opérateurs de recherche, sont les véritables piliers de la recherche académique française, au détriment de l'université française dont le rôle en matière de recherche est relativement modeste. A titre d'illustration, les organismes de recherche disposaient en 2002 d'une dotation globale de 12,4 millions d'euros tandis que les crédits de la recherche universitaire ne s'élevaient qu'à 4 milliards d'euros, montant trois fois inférieur ; à lui seul, le CNRS dispose d'un budget qui dépasse les 2,5 milliards d'euros et emploie plus de 26 000

personnes dont 12 000 chercheurs. Pour l'essentiel, ces ressources des organismes comme celles des universités proviennent des dotations budgétaires que leur verse l'État. De plus, on constate que ces acteurs ont du mal à coordonner ces actions.

Une autre spécificité française, véritable héritage culturel, consiste en la faible implication du secteur privé dans le financement de la recherche. La France est ainsi, parmi les États dont l'effort de recherche est comparable au sien, le pays où la part de la dépense du secteur privé est la plus faible : à peine plus de la moitié lorsque les autres pays se situent plutôt autour des deux tiers. A titre d'exemple, il faut savoir que l'effort privé de recherche allemand est égal à la totalité de la dépense intérieure de recherche française. La production technologique française est ainsi en recul par rapport à ses concurrents étrangers.

Une telle situation procède de plusieurs facteurs :

- Les grandes entreprises françaises investissent autant que leurs homologues étrangères dans la recherche mais elles sont trop peu nombreuses et sont essentiellement concentrées dans des domaines d'activités à faible intensité technologique.

- Les petites et moyennes entreprises (PME) forment l'essentiel du tissu industriel français mais investissent peu dans la recherche et peinent à se développer suffisamment pour devenir des grandes entreprises.

- Enfin, l'articulation entre recherche académique et recherche en entreprise est difficile. Pour des raisons essentiellement culturelles, la France peine à faire travailler ensemble acteurs de la recherche publique et acteurs de la recherche privée. Or, comme le montrent les exemples américains ou finlandais, c'est justement dans la capacité à faire travailler ensemble les acteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche académique et de l'innovation que réside la réussite d'un appareil de recherche. L'incapacité du système français à s'y conformer peut expliquer un certain retard.

D'autres thèmes importants, comme celui de l'évaluation, mériteraient qu'on s'y arrête pour dresser un panorama véritablement complet de l'appareil de recherche français. Par ailleurs, le départ des jeunes chercheurs français mais aussi de chercheurs confirmés vers l'étranger, notamment vers les universités américaines jugées plus attractives, est un problème très préoccupant. Il faut toutefois avoir à l'esprit qu'en termes de population, de richesse produite, de niveau de formation, l'Union européenne, désormais renforcée par l'adhésion des nouveaux pays membres, devance les États-Unis. La France sait bien que seule elle n'est pas de taille à rivaliser avec les États-Unis et, demain, avec la Chine. En revanche, l'Europe rend cette ambition possible, comme le montrent des réalisations prestigieuses telles qu'Airbus ou

Ariane. C'est pourquoi la mission d'information sur la recherche publique et privée en France face au défi international, constituée au sein de la commission, a acquis la conviction qu'il fallait renforcer l'intégration européenne en matière de politique de recherche. Actuellement, les efforts des pays de l'Union se dispersent trop. Il faut, dans la mesure du possible, coordonner ces actions. Le programme cadre de recherche et de développement (PCRD) est une bonne initiative mais encore insuffisante puisque son budget ne représente que 5,9 % de la part publique de la dépense de recherche des pays de l'Union. De ce point de vue la proposition du Président de la République Française, M. Jacques Chirac, d'exclure du périmètre du pacte de stabilité les dépenses en recherche et développement ainsi que la proposition, actuellement en cours de réflexion au sein de l'Union, de créer un Conseil européen de la recherche, véritable agence de moyens européenne, apparaissent comme des moyens susceptibles de renforcer la cohérence et le dynamisme de la recherche européenne.

**Le président Walter Bartoš** a indiqué que le secteur de la recherche et développement fait partie de ses attributions et que celui-ci connaît en République Tchèque une situation de même nature qu'en France.

Si les problèmes sont multiples, le principal réside dans la faiblesse du rôle de l'université en regard de l'Académie des sciences qui bénéficie quant à elle de l'essentiel de la manne budgétaire. L'Académie dispose d'un chapitre budgétaire individualisé alors que les universités dépendent du budget du ministère de l'éducation.

Un projet de loi relatif à la recherche est actuellement en discussion devant le Parlement alors que la question du financement de ce secteur a déjà fait l'objet d'un précédent texte, ce qui est regrettable. Il est en effet important de pouvoir trouver un consensus sur un tel projet. Dans la mesure où la recherche engage l'avenir du pays, elle doit pouvoir disposer d'une organisation pérenne. Les principaux objectifs du projet de loi consistent à équilibrer les ressources entre les différents organismes et à rapprocher l'université aussi bien de l'Académie des sciences que des entreprises du secteur privé qui constituent le débouché logique des activités de recherche et développement.

Par ailleurs, les objectifs définis au Conseil européen de Lisbonne apparaissent irréalistes en l'absence d'une réforme profonde des comportements et des mentalités des acteurs du secteur privé ainsi que du modèle social.

Si l'on observe les statistiques relatives au rapport entre investissements et résultats obtenus plutôt que celles plus classiquement consacrées au ratio entre les dépenses de recherche par rapport au PIB, force

est de constater que la République Tchèque ne se classe pas favorablement parmi les pays ayant récemment intégré l'Union européenne.

**Mme Michaela Šojdrová** a insisté sur la problématique de l'évaluation des projets qui n'est pas suffisamment ouverte sur les pays étrangers et doit être renforcée. Il est nécessaire de dynamiser à la fois la coopération entre les États et la concurrence entre les différentes institutions scientifiques. Elle a ensuite relevé qu'en France la part du financement décidée sur la base de projets est en hausse.

**Le président Walter Bartoš** a insisté sur l'importance du débat actuel en République Tchèque sur la répartition des ressources à destination de la recherche entre celles consacrées au financement des institutions d'une part et le financement sur projets de l'autre. Actuellement la balance penche en faveur des premières qui reçoivent 70 % des crédits contre 30 % pour le financement sur projets. La question est désormais de savoir si cette répartition est la bonne sachant qu'il convient d'adopter une démarche équilibrée entre la nécessaire pérennité de la recherche qu'incarnent les institutions et le plus grand dynamisme que permet le financement sur la base de projets.

**M. Jean-Pierre Door** a souligné les points de convergences entre la France et la République Tchèque en matière de recherche, notamment pour ce qui concerne la relative faiblesse des universités et la séparation souvent préjudiciable entre les différentes institutions de la recherche académique. Il apparaît également souhaitable de renforcer le recours à des experts internationaux au sein des instances d'évaluation et d'améliorer l'articulation entre la recherche fondamentale et les entreprises privées. Par ailleurs, il est tout à fait exact de souligner le développement en France du financement sur projets après appels d'offres après la mise en place de la nouvelle Agence nationale de recherche (ANR).

Après avoir rappelé que la recherche incarne l'avenir et regretté la désaffection croissante des jeunes générations françaises envers les matières scientifiques, **M. Jean-Pierre Door** a souhaité savoir si les étudiants Tchèques sont toujours attirés par les disciplines scientifiques et les carrières de la recherche.

**Le président Walter Bartoš** a indiqué que l'engouement en faveur des disciplines scientifiques est bien présent chez les étudiants mais qu'il se heurte dans la pratique à l'insuffisance des liens entre l'université et l'académie qui ne leur permet pas de s'y impliquer comme ils le souhaitent.

**M. Christian Kert, président**, a remercié les membres de la délégation tchèque pour la qualité de leurs interventions.

---

**Informations relatives à la Commission**

La Commission a désigné *M. Maurice Giro* rapporteur de :

– la proposition de résolution de M. Jean–Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à la création d’une Commission d’enquête sur les conséquences sanitaires, sociales, économiques et juridiques de l’exposition des personnes à l’amiante et sur les conditions d’une meilleure prévention de l’ensemble des questions de santé publique liées aux risques industriels et aux pollutions industrielles – n° 2044.

– la proposition de résolution de M. Maxime Gremetz et l’ensemble de ses collègues constituant le groupe des député-e-s communistes et républicains tendant à la création d’une Commission d’enquête sur les conséquences sanitaires, sociales et économiques de l’exposition professionnelle et des particuliers à l’amiante – n° 2049.

– la proposition de résolution de M. Maxime Gremetz et l’ensemble de ses collègues constituant le groupe des député-e-s communistes et républicains tendant à la création d’une Commission d’enquête sur les conséquences sanitaires, sociales et économiques de l’exposition professionnelle aux éthers de glycol – n° 2050.

– la proposition de résolution de M. Jean Lemièrre et plusieurs de ses collègues tendant à la création d’une Commission d’enquête sur les facteurs risques et les conséquences juridiques, sanitaires, politiques, sociales et économiques de l’exposition professionnelle à l’amiante – n° 2091.

Puis, la Commission a désigné *M. Dominique Juillot*, rapporteur sur le projet de loi relatif à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs – n° 2100.



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

**Mardi 8 mars 2005**

*Présidence de M. Patrick Ollier, président*

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la commission a examiné sur le rapport de **M. François-Michel Gonnot**, les **amendements** au projet de loi, **adopté par le Sénat, relatif aux aéroports (n° 1914)**.

**TITRE I<sup>ER</sup>**

**DISPOSITIONS RELATIVES À LA SOCIÉTÉ AÉROPORTS DE PARIS**

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

La Commission a *repoussé* les amendements n<sup>os</sup> 128, 163 et 127 de Mme Odile Saugues.

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

La Commission a *accepté* l'amendement n° 41 de M. Charles de Courson et l'amendement n° 132, identique, de M. Jean-Pierre Blazy.

Elle a ensuite repoussé l'amendement n° 42 de M. Charles de Courson et l'amendement n° 130 de Mme Odile Saugues.

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

La Commission a *accepté* l'amendement n° 89 rectifié du Gouvernement, rendant sans objet l'amendement n° 134 de Mme Odile Saugues.

**Article 4 :** *Transfert des droits et obligations de l'établissement public à la nouvelle société*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 164 rectifié du rapporteur

**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 *accepté* l'amendement n° 43 de M. Charles de Courson.

**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 par l'État*

La Commission a *accepté* les amendements n° 44 et 45 rectifié de M. Charles de Courson.

Puis, elle a *repoussé* les amendements n°s 140, 139, 141, 144 et 142 de Mme Odile Saugues. Elle a ensuite *accepté* l'amendement n° 90 du Gouvernement.

Elle a ensuite *repoussé* les amendements n°s 145 et 143 de Mme Odile Saugues.

Puis elle a *accepté* l'amendement n° 91 du Gouvernement.

Ella a ensuite *repoussé* l'amendement n° 47 de M. Charles de Courson et *accepté* les amendements n°s 165 rectifié, 166 et 169 du rapporteur ainsi que l'amendement n° 48 de M. Charles de Courson.

*Avant l'article 7*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 148 de Mme Odile Saugues.

## TITRE II

### DISPOSITIONS RELATIVES AUX GRANDS AÉROPORTS RÉGIONAUX

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

La Commission a *accepté* le sous-amendement n° 92 du Gouvernement à l'amendement n° 25 de la Commission.

Elle a ensuite *repoussé* les amendements n°s 156, 158, 159, 160, 161, 162 de M. Jean-Jack Queyranne, ainsi que les amendements n°s 157 de Mme Odile Saugues et 50 de M. Charles de Courson.

La Commission a ensuite *repoussé* les amendements identiques n° 118 de M. Serge Poignant, n° 58 rectifié de M. Rudy Salles et n° 67 de

M. Christian Estrosi ainsi que les amendements n<sup>os</sup> 64 et 65 de M. Jean Diebold.

Puis, elle a *accepté* l'amendement n<sup>o</sup> 66 rectifié de M. Jean Diebold. Elle a *repoussé* l'amendement n<sup>o</sup> 63 du même auteur, l'amendement n<sup>o</sup> 149 de Mme Odile Saugues et l'amendement n<sup>o</sup> 59 de M. Rudy Salles.

La Commission a ensuite *accepté* l'amendement n<sup>o</sup> 170 du rapporteur, puis *repoussé* l'amendement n<sup>o</sup> 51 de M. Charles de Courson, l'amendement n<sup>o</sup> 119 de M. Serge Poignant et l'amendement n<sup>o</sup> 68 de M. Christian Estrosi.

### TITRE III

#### DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENSEMBLE DES AÉROPORTS

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

La Commission a *repoussé* les amendements n<sup>o</sup> 54, n<sup>o</sup> 62 rectifié et n<sup>o</sup> 61 de M. Charles de Courson.

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

La Commission a *accepté* l'amendement n<sup>o</sup> 167 du rapporteur, et *repoussé* l'amendement n<sup>o</sup> 151 de Mme Odile Saugues. Elle a *accepté* l'amendement n<sup>o</sup> 171 rectifié du rapporteur et l'amendement n<sup>o</sup> 55 de M. Charles de Courson. Puis, elle a *repoussé* l'amendement n<sup>o</sup> 152 de Mme Odile Saugues et *accepté* l'amendement n<sup>o</sup> 168 du rapporteur.

**Article additionnel après l'article 9** (article L. 224-4 du code de l'aviation civile) : *Relèvement du plafond des amendes prononcées par l'ACNUSA*

La Commission a *accepté* un amendement présenté par le président Patrick Ollier, prévoyant de relever de 12 000 à 20 000 euros le montant des amendes infligées par l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) aux personnes morales ne respectant par la réglementation applicable dans le domaine des nuisances aéroportuaires.

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

La Commission a *accepté* les amendements identiques n<sup>o</sup> 56 de M. Charles de Courson et n<sup>o</sup> 153 de Mme Odile Saugues.

**Article 12** (article L. 216-1 (nouveau) du code de l'aviation civile) : *Conditions d'exercice de l'assistance en escale*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 172 du rapporteur.

**Article additionnel après l'article 15** : *Participation des collectivités locales aux organes sociaux des sociétés concessionnaires d'aéroports régionaux*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 94 du Gouvernement.

**Article additionnel après l'article 15** : *Dérogation à l'article L. 225-40 du code de commerce*

La Commission a *accepté* le sous-amendement n° 95 présenté par le Gouvernement à l'amendement n° 35 de la Commission des affaires économiques.

**Article additionnel après l'article 15** : *Réévaluation des amortissements de caducité par les sociétés aéroportuaires en cas de transfert de concession*

La Commission a *repoussé* le sous-amendement n° 117 de M. Jean Diebold à l'amendement n° 36 de la Commission des affaires économiques.

**Article 16** : *Entrée en vigueur*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 174 présenté par le rapporteur.

\* \*  
\*

**Mercredi 9 mars 2005**

*Présidence de M. Patrick Ollier, président*

La Commission a examiné, sur le rapport de **M Jean-Claude Sandrier**, la proposition de loi de M. Jean-Claude Sandrier et plusieurs de ses collègues relative au **droit à vivre dans la dignité (n° 2145)**.

Invité par le Président Patrick Ollier à présenter à la Commission la proposition de loi n° 2145 relative au droit à vivre dans la dignité, **M. Jean-Claude Sandrier, rapporteur**, a remercié la Commission de l'accueillir en son sein à l'occasion de la discussion de cette proposition.

Il a indiqué d'emblée que cette proposition visait à mettre en œuvre, par un acte d'humanisme dépassant les clivages politiques, le droit à vivre dans la dignité, notion dont il a précisé qu'elle regroupait le droit au logement, le droit à l'eau et le droit à l'énergie.

Il a estimé ensuite que le droit à vivre dans la dignité relevait des droits de l'Homme et qu'il convenait, par conséquent, pour respecter ces principes, d'interdire les expulsions locatives comme les coupures d'eau et d'électricité. Il a indiqué en outre que cette proposition de loi s'inscrivait dans la lignée de plusieurs autres lois reconnaissant progressivement ce droit depuis vingt ans. Il a noté à ce propos que le nombre de ces lois témoignait de la complexité des problèmes en question.

Il a souligné par ailleurs que ces lois n'avaient pas encore permis d'éviter toutes les expulsions ni les coupures de courant et d'eau, et que ce constat constituait la première motivation des auteurs de la proposition. Il a rappelé à ce propos qu'il y avait eu 7534 expulsions en 2002, contre 4359 en 2000, que l'on avait constaté 17 000 coupures d'eau pour impayés graves en 2003, et 215 000 coupures de courant en 2002. Soulignant le caractère important de ce phénomène, il a regretté qu'aucune statistique plus récente ne soit disponible.

Il a ensuite indiqué que les acteurs locaux, sur le terrain, constataient une dégradation récente de cette situation et que ce constat constituait la deuxième motivation des auteurs de la proposition. Il a rappelé que les associations caritatives, tel le Secours catholique ou le Secours populaire, constataient que de plus en plus d'impayés portaient sur des dépenses liées au logement.

Observant que le jour de la discussion de la proposition de loi, le mardi 15 mars, était la date fixée pour la reprise des expulsions locatives après

la « trêve hivernale », il a insisté sur l'urgence qu'il y avait à régler ces questions.

Le rapporteur a ensuite expliqué les dispositions prévues par la proposition de loi qui s'ordonnent en deux volets.

S'agissant du premier de ces volets, il a précisé qu'il tendait à mettre fin à la pratique des expulsions et des coupures d'eau et de courant, pratique qu'il a qualifiée de moyenâgeuse. Il a rappelé en effet qu'aux termes des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946, « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » et garantit à tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. Il a indiqué en outre que la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 était encore plus claire, en disposant que toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires.

Il a donc indiqué que les deux premiers articles de la proposition de loi tendaient simplement à mettre en œuvre les principes constitutionnels. Il a aussi précisé que leurs dispositifs permettaient d'alerter les services sociaux très rapidement, ce qu'il a jugé important pour un traitement efficace de ces situations.

S'agissant du second volet de cette proposition de loi, il a indiqué qu'il visait à instituer les moyens nécessaires à un traitement humain des personnes concernées.

Il a d'abord précisé que l'article 3 tendait à créer une commission départementale de solidarité présidée par le préfet. Il a souligné l'importance de l'implication de l'État dans ce dispositif, jugeant qu'il serait extravagant que l'État, compte tenu des prérogatives que lui donne le Préambule de la Constitution de 1946 en la matière, se contente de faire exécuter des jugements d'expulsion, alors qu'il reviendrait aux seuls collectivités locales et acteurs associatifs de prendre en charge l'accompagnement social des personnes. Il a donc jugé juste que l'État, par l'intermédiaire de cette commission, participe à la mise en œuvre des aides et à l'évaluation de la solvabilité des personnes, qui sont les deux principales missions proposées pour la commission. Il a indiqué que le travail de cette commission permettrait de distinguer entre les personnes solvables, dont le plan d'apurement des dettes serait mis en œuvre sous le contrôle du juge de l'exécution, et celles qui sont insolvables, pour lesquelles l'aide sociale serait alors de droit.

Il a ensuite précisé que la proposition tendait à élargir les critères d'attribution du tarif social de l'électricité.

Il a enfin indiqué que la proposition tendait à élargir la part non saisissable des revenus des personnes surendettées. Rappelant que la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale avait permis d'assouplir la définition du « reste à vivre », il a jugé qu'il convenait de rendre insaisissables les prestations familiales et de prendre en compte dans la définition du « reste à vivre » le montant des factures d'eau et d'énergie, ainsi que le nombre de personnes à charge.

En conclusion de son intervention, il a rappelé que cette proposition de loi était d'inspiration authentiquement humaniste. Il a indiqué que ses auteurs entendaient, en la soumettant à l'Assemblée nationale, que le législateur prenne conscience des difficultés sociales en question et ne puisse les ignorer plus longtemps.

**M. Philippe Folliot**, ayant été autorisé par le Président à exposer la position du groupe UDF bien que n'étant pas membre de la Commission des affaires économiques, a estimé que la proposition de loi partait d'un bon sentiment et que personne ne pouvait s'opposer au droit de vivre dans la dignité.

Rappelant plusieurs événements tragiques récents, notamment le décès dans l'incendie de son appartement, à Castres, d'une personne qui était contrainte à utiliser un éclairage de fortune, il a déclaré que nul ne pouvait être insensible à de telles situations et a reconnu que la mise en œuvre du droit au logement, l'accès à l'eau et à l'énergie étaient des sujets particulièrement sensibles.

Mais il a estimé qu'un traitement des difficultés au cas par cas serait plus approprié que des dispositions générales créant des droits purement théoriques.

Il a également dénoncé les effets pervers que pourrait induire un tel texte, citant notamment la déresponsabilisation des individus, et a estimé que ce problème ne pouvait être écarté, même au nom du principe de dignité. Il a rappelé qu'il n'était pas possible de traiter de la même manière ceux qui font l'effort de payer leurs factures, ceux qui ne le peuvent vraiment pas (pour lesquels des procédures de soutien existent déjà) et ceux qui y mettent de la mauvaise volonté. Il a assuré qu'en tant qu'ancien responsable d'organisme HLM, il pourrait multiplier les exemples.

Il a rappelé que les motifs d'expulsion n'étaient pas seulement économiques, mais tenaient parfois au comportement des locataires, et qu'il fallait conserver la possibilité de distinguer ces deux situations.

Abordant la question du droit au logement, il a rappelé les textes déjà proposés par le Gouvernement, notamment la création d'une médiation départementale pour les familles qui attendent toujours un logement, au-delà d'un délai raisonnable, estimant que le problème fondamental était celui du manque de logements.

Sur la question de fourniture énergétique, il a suggéré de faire jouer des mécanismes de solidarité, en consacrant une partie du budget de la Caisse centrale d'activités sociales d'Électricité de France aux organismes HLM pour les aider à réduire la facture énergétique de leurs locataires.

Sur le « reste à vivre », il a rappelé les travaux de M. Jean-Pierre Abelin pour conclure qu'il fallait permettre aux bénéficiaires d'allocations logement de les toucher même lorsque leur montant était inférieur à 24 euros, contrairement à ce que prévoit un arrêté des Ministres des Affaires sociales et de l'Économie datant du 30 avril 2004.

Il a conclu en indiquant que le groupe UDF voterait contre la proposition de loi.

**M. Daniel Paul**, s'exprimant au nom du groupe des député-e-s communistes et républicains a exprimé le soutien total de son groupe à la proposition de loi, dont il a souligné l'inspiration humaniste, et a regretté le manque de clarté de la position exprimée par le groupe UDF.

Il a estimé que la proposition de loi était particulièrement bienvenue, en raison de l'aggravation de la précarité dans le pays.

Il a souligné que tous connaissaient, quelque soit leur horizon politique et leur circonscription, la situation de personnes qui, sans mauvaise volonté, étaient confrontées tous les mois à la nécessité de choisir entre le paiement de leur loyer, de leur facture d'électricité, ou de la cantine de leurs enfants, faute de pouvoir assumer l'ensemble de ces charges.

Il a estimé que l'intervention d'huissiers à plusieurs stades de la procédure d'expulsion, loin d'accélérer les remboursements, ne faisait qu'accroître les dettes.

Il a admis la nécessité d'une alerte sociale, mais a regretté que les services sociaux, confrontés à l'explosion du nombre des situations sociales difficiles, aient du mal à les détecter.

Il a souhaité que les fournisseurs d'énergie ou d'eau, ainsi que les bailleurs, soient obligés de signaler ces situations difficiles, et a tenu à rappeler qu'ils n'étaient pas des marchands comme les autres, dans la mesure où leurs marchandises étaient nécessaires à la vie, soulignant que l'exigence de responsabilisation devait aussi s'appliquer aux fournisseurs.

Enfin, il a annoncé que son groupe voterait en faveur de ce texte, dont la date de discussion, le 15 mars, est particulièrement symbolique.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, **M. Jean Launay** a indiqué qu'il partageait tant l'analyse de M. Jean-Claude Sandrier que le constat dressé par l'exposé des motifs de la proposition de loi. Il a estimé que l'augmentation du nombre des loyers impayés, mais aussi la multiplication des sollicitations des associations caritatives (dont les moyens ont par ailleurs été réduits par le Gouvernement actuel) témoignaient de la dégradation des conditions de vie des citoyens aux revenus modestes et de l'aggravation de la précarité de leur situation.

Rappelant que la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 énonce le principe essentiel du respect de la dignité inhérente à chaque individu dans le domaine du logement et des services sociaux nécessaires, il a indiqué que le groupe socialiste en avait tiré les conséquences en déposant une proposition de loi concernant la couverture énergétique universelle, dont il a jugé que l'esprit était repris par la présente proposition de loi. Il a par ailleurs estimé qu'en prenant également en compte le problème du logement, cette dernière présentait un intérêt supplémentaire.

Il a estimé que certains points de la proposition de loi mériteraient d'être débattus en séance publique, tels que l'obligation faite au bailleur de saisir, à compter du deuxième loyer impayé, une commission départementale de solidarité, le rôle du préfet dans ce domaine, mais aussi les relations entre les fournisseurs d'électricité et leurs clients, compte tenu du fait que la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, en transformant l'opérateur historique en société anonyme, avait également modifié la nature de ces relations, comme le montre l'exemple récent des coupures d'électricité en Corse.

Indiquant que le groupe socialiste était favorable à cette proposition de loi, il a estimé qu'au lieu d'encourager la déresponsabilisation des citoyens aux revenus modestes, elle incitait les hommes politiques à assumer leurs responsabilités dans ce domaine, ce qui n'a été qu'imparfaitement réalisé par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

**Le président Patrick Ollier** a indiqué que la transformation du statut d'Électricité de France ne l'exonérait en aucune manière des missions de service public qui lui sont assignées par la loi, rappelant que le groupe UMP était également très attaché au respect de cette spécificité du droit français.

S'exprimant au nom du groupe UMP, **M. Jacques Bobe** a indiqué qu'il partageait les objectifs poursuivis par la proposition de loi, mais que différentes mesures, tant législatives que réglementaires, prises par les

gouvernements successifs avaient été prises pour régler les problèmes évoqués dans son exposé des motifs.

Il a estimé que l'interdiction de toute expulsion d'un locataire n'ayant pas payé son loyer, prévue par l'article 1<sup>er</sup>, risquait d'être censurée par le Conseil constitutionnel sur le fondement du respect du droit de propriété. En outre, il a estimé que cette disposition risquait fortement d'inciter les propriétaires à ne pas louer leur bien immobilier, ce qui pourrait avoir des conséquences difficilement mesurables sur le marché de l'immobilier locatif.

Il a rappelé que la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, s'ajoutant aux différentes mesures prises sous la législature précédente dans le domaine du logement, prévoyait la construction de 500 000 logements sociaux en 5 ans, ce qui constitue la seule mesure efficace pour lutter contre les problèmes de logement des plus démunis. Il a en outre attiré l'attention de ses collègues sur l'imminence de la discussion de projet de loi relatif à l'habitat pour tous.

Par ailleurs, il a estimé que l'article 2 de la proposition de loi, relatif à l'interdiction de toute coupure d'eau ou d'électricité, était redondant avec diverses mesures déjà existantes dans ce domaine depuis une dizaine d'années, même si celles-ci pourraient être mieux mises en œuvre. En particulier, les opérateurs historiques dans le domaine de l'électricité et du gaz ont, depuis 1998, la possibilité de s'appuyer sur le fonds de solidarité énergie afin d'éviter toute coupure de la fourniture en énergie dans le cas d'une facture impayée.

En outre, il a indiqué qu'un décret devrait être publié à la fin du mois de mars afin de prévenir les coupures d'électricité, en contraignant le fournisseur à informer le client de l'existence du fonds de solidarité pour le logement.

S'agissant de l'article 5 de la proposition de loi, il a indiqué que la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale avait déjà élargi les modalités de calcul du « *reste à vivre* », en augmentant par ailleurs les moyens des commissions de surendettement.

Il a donc appelé à ne pas passer à l'examen des articles de la présente proposition de loi, jugeant préférable d'améliorer l'application des dispositions déjà existantes, notamment dans le cadre des commissions départementales de surendettement regroupant des représentants des conseils généraux, des maires et des associations d'usagers.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a observé que la proposition de loi de M. Jean-Claude Sandrier allait dans le bon sens, et s'inscrivait dans le droit fil de celle qu'avait déposée le groupe socialiste sur la

couverture énergétique. Rebondissant sur la remarque de M. Jacques Bobe selon laquelle il convenait de faire mieux fonctionner les dispositifs de solidarité existants avant d'en créer de nouveaux, elle a attiré l'attention de ses collègues sur le transfert des fonds partenariaux aux conseils généraux, source d'inquiétude sur l'avenir de ces fonds. Elle a rappelé qu'ils étaient jusque-là gérés, soit directement par l'État, soit dans le cadre d'un partenariat entre l'État et les départements, parfois élargi aux caisses d'allocations familiales et aux centres communaux d'action sociale. Elle s'est inquiétée du montant des crédits qui seraient transférés par l'État en même temps que les compétences, et de la poursuite de l'effort contributif des caisses d'allocations familiales et des centres communaux d'action sociale après le transfert. Elle a signalé en outre que certains fonds, comme le fonds de solidarité logement, le fonds de solidarité énergie ou le fonds pour les impayés de téléphone, étaient gérés par des associations employant du personnel, dont l'avenir restait également problématique et que les fonctionnaires jusque-là mis à disposition n'avaient pas été transférés. Elle a conclu en regrettant que cette restriction des moyens intervînt alors que les besoins de soutien aux personnes en difficultés s'étaient considérablement accrus au cours des derniers mois.

**M. François Brottes** s'est interrogé sur la signification qu'il fallait tirer de l'évocation, lors d'une récente séance de questions au Gouvernement, sans que le ministre concerné ne fût conduit à effectuer une rectification, d'EDF en tant qu'« établissement public », alors que la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 *relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières* avait transformé l'entreprise en société anonyme. Il a souhaité également savoir quand seraient publiés les décrets d'application de cette loi, destinés à définir l'organisation du service public dans le secteur de l'électricité.

**M. Patrick Ollier**, président, a indiqué que ces dernières questions avaient plutôt vocation à être posées au ministre chargé de l'industrie lors du débat en séance publique, que, s'agissant de ce qui s'était passé lors des questions au Gouvernement, il ne fallait pas mal interpréter ce qui n'était probablement qu'une indulgence du ministre vis-à-vis de l'erreur d'un orateur ; qu'en l'occurrence la loi citée était parfaitement claire sur le statut juridique d'EDF, et qu'elle n'avait pas été modifiée depuis août 2004 ; qu'en outre il n'y avait aucune raison que les engagements pris par le Gouvernement concernant la publication des décrets d'application ne fussent pas respectés, la majorité se montrant elle-même soucieuse que les lois votées fussent appliquées. Il a remercié les différents intervenants pour la qualité de leur contribution au débat, observant qu'ils partageaient tous le sentiment de générosité qui inspirait la proposition de loi de M. Jean-Claude Sandrier. Il a souligné la pertinence de l'argument d'inconstitutionnalité soutenu par M. Jacques Bobe, et a rappelé que, sur le fond, il fallait tenir compte de l'action conduite par le

Gouvernement, la question des coupures de services de base faisant l'objet d'un décret en cours de préparation au ministère de l'industrie.

*En réponse aux intervenants, M. Jean-Claude Sandrier a apporté les réponses suivantes :*

– le dépôt de cette proposition de loi a précisément été motivé par le fait que les dispositions existantes sont insuffisantes, en dépit de certaines améliorations ponctuelles, pour apporter une solution concrète aux problèmes de logements, de coupures d'eau et d'électricité de nos concitoyens ;

– la commission départementale de solidarité a précisément pour objet de traiter au cas par cas les problèmes abordés par la proposition de loi, sans pour autant que cette procédure ne place dans le registre de la charité le traitement de difficultés sociales nées de la mauvaise application de droits fondamentaux. La disposition de l'article 2 de la proposition de loi prévoyant la saisine de cette commission dans un délai rapide lui permet par ailleurs d'avoir une action efficace ;

– on ne saurait affirmer que la présente proposition de loi encourage la déresponsabilisation des locataires et des usagers de l'eau et de l'électricité, dans la mesure où son article 3 prévoit des moyens garantissant le paiement du débiteur, notamment par le biais d'un plan d'apurement de ses dettes proposé par la commission départementale de solidarité et de suivi, plans placés sous le contrôle du juge de l'exécution ;

– compte tenu du fait que la pauvreté n'est jamais choisie mais subie, l'expulsion du logement ou la saisine des meubles est toujours vécue comme une humiliation ; il faut donc responsabiliser les décideurs politiques afin que ce problème soit pris en compte par d'autres moyens que l'expulsion, qui constitue sur le plan politique une solution de facilité ;

– s'agissant du respect du droit de propriété, la jurisprudence du Conseil constitutionnel accorde une égale valeur constitutionnelle au principe du droit de propriété et à celui de la dignité de la personne humaine. Aussi le Conseil a-t-il toujours cherché à concilier ces deux principes à valeur constitutionnelle, sans que l'un ait à primer l'autre. Cette jurisprudence a été appliquée dès 1995 par les juges de première instance, à l'instar du tribunal de grande instance de Paris. En conséquence, le respect du droit de propriété ne saurait être systématiquement mis en avant pour empêcher toute mesure visant à protéger les locataires ayant des difficultés financières ;

– contrairement à ce qui a été dit, la proposition de loi renforce les garanties du bailleur dans la mesure où elle solvabilise son locataire, alors qu'aujourd'hui, le bailleur ne peut couvrir le risque d'impayé du loyer qu'en

souscrivant une assurance. Les bailleurs seront en outre représentés dans la commission départementale de solidarité et de suivi ;

– il serait effectivement souhaitable, dans le rapport sur cette proposition de loi, de faire un inventaire des dispositions législatives existantes dans ce domaine, afin que la représentation nationale soit correctement informée sur les mesures complémentaires à prendre.

La Commission a alors décidé de ne pas passer à la discussion des articles de la proposition de loi n° 2145.

\*

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Daniel Paul**, la proposition de résolution de M. Daniel Paul et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'**ouverture à la concurrence des services publics dans les secteurs de l'énergie, des postes et télécommunications et des transports ferroviaires (n° 2121)**.

A titre préliminaire, **M. Daniel Paul** a rappelé que le groupe des député-e-s communistes et républicains a régulièrement demandé que soit réalisé un bilan précis et exhaustif des conséquences, dans les domaines industriel, social, scientifique, financier et territorial, de l'ouverture à la concurrence des entreprises de réseau exerçant leur activité dans les secteurs énergétiques, postaux et ferroviaires, depuis que la libéralisation de ces secteurs s'est accélérée au niveau national et communautaire.

Il a en effet rappelé que ces secteurs ont une influence spécifique dans la vie quotidienne des Français, qui sont attachés à leur prise en charge par des entreprises publiques, comme par exemple la SNCF dont chacun doit reconnaître l'excellence au plan mondial, et dont le TGV incarne l'exemplaire réussite, malgré les difficultés que peut connaître par ailleurs cette entreprise.

De même, il a estimé qu'Électricité de France était l'une des meilleures entreprises électrique du monde, dont la réussite est attestée par le formidable développement de la filière nucléaire. Cette réussite est également vérifiée, a-t-il indiqué, dans le secteur des postes et télécommunications.

Il a jugé que tous les Français étaient attachés à cette spécificité française, ce que démontraient les différentes interventions, issues de toutes les sensibilités politiques, tendant au maintien de la présence de ces entreprises publiques de réseau au niveau des différentes collectivités territoriales, que ce soit sous la forme d'un bureau de poste ou d'une gare. Plus récemment, la manifestation de Guéret en faveur de la présence des services au public en milieu rural constituait selon lui une expression claire de cet attachement, mais aussi de l'inquiétude grandissante de nos concitoyens sur l'avenir de ces

entreprises publiques de réseau, en milieu rural comme en milieu urbain connaissant des difficultés sociales.

Rappelant que le Conseil d'État avait défini la notion de service public autour des trois principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité, il a estimé que, sous l'impulsion de l'Union européenne, la prise en charge de ces missions de service public par des entreprises publiques avait été progressivement remise en cause par l'introduction systématique de la concurrence via diverses directives ; la reconnaissance formelle des services d'intérêt économique général par l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne ne serait, a-t-il estimé, qu'une prise en compte très partielle de la spécificité française.

A l'heure où émerge un débat sur les conditions, en Corse, de la prestation du service public de l'électricité par l'opérateur historique, dont la situation a été précarisée récemment par la modification de son statut, il est apparu nécessaire au rapporteur d'engager une réflexion de fonds avant de poursuivre toute ouverture à la concurrence des secteurs ferroviaire, postal et énergétique.

Il a par ailleurs estimé que le principe d'égalité devant les services publics était désormais remis en cause, notamment par l'augmentation des tarifs pratiqués par Électricité de France, augmentation destinée à rétablir les fonds propres de l'entreprise, alors que l'instauration de la concurrence aurait dû en théorie permettre d'abaisser les tarifs au public. Il a jugé que, corrélativement, la qualité des réseaux était en train de se dégrader, certaines entreprises publiques décidant progressivement de ne plus assumer la gestion des sections les moins rentables, à l'instar de la SNCF qui ferme certaines lignes de fret ferroviaire parce que toute péréquation avec le transport de passagers lui est désormais interdite.

Il a donc estimé qu'il y avait une réflexion à mener quant à la poursuite de l'ouverture à la concurrence des secteurs publics, rendant nécessaire une réponse préalable claire à la question de savoir si cette libéralisation était profitable à tous les territoires, usagers et salariés.

Il a, pour sa part, estimé que les populations locales et leurs élus étaient aujourd'hui inquiets face à l'évolution à la hausse des tarifs pour des prestations progressivement revues à la baisse, et que les personnels des entreprises concernées avaient l'impression de ne plus pouvoir assurer la fourniture de leurs services dans des conditions satisfaisantes. A cet égard, il a estimé regrettable que la dernière rétribution des actionnaires de France Télécom corresponde au montant de l'économie de la masse salariale obtenue par la réduction de l'emploi.

Il a donc estimé que ces inquiétudes justifiaient la création d'une commission d'enquête, qui a toujours été désirée par le groupe des député-e-s communistes et républicains, mais aussi par des élus d'autres sensibilités, à en juger par les freins qu'ils mettent à la disparition des services publics au niveau local. Il a ajouté que cette commission d'enquête permettrait de faire le point sur les évolutions de l'entreprise France Télécom, sur les implications du changement récent de statut d'EDF, au moment où la Poste et le secteur ferroviaire, notamment celui du fret, sont également contraints de faire évoluer leur activité sur le chemin de la libéralisation. Cette commission d'enquête permettrait également, selon lui, de tirer un bilan national et communautaire de l'évolution de ces secteurs, dans l'intérêt de nos territoires, des usagers et des salariés.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, **M. Pierre Ducout** a d'abord constaté que, depuis soixante ans, la mise en place de services publics à l'échelle nationale avait permis de mettre en place de grands services publics de réseau, par exemple dans le domaine de l'énergie, dans le respect de la qualité du service fourni ainsi que des grands principes du service public : continuité, égalité, adaptabilité.

Il a ensuite rappelé que l'ouverture de ces services à la concurrence, décidée au niveau communautaire, avait été justifiée par l'idée que les prix de ces services baisseraient. Il a constaté qu'au contraire, les prix avaient tendance à augmenter, que les préoccupations d'aménagement du territoire étaient moins prégnantes, que l'investissement en recherche et en nouvelles technologies baissait et que l'investissement dans les réseaux était devenu insuffisant, comme la récente pénurie d'électricité en Corse pouvait en témoigner. Il a donc estimé que l'ouverture à la concurrence avait été la cause d'une détérioration de la qualité du service, d'une hausse des prix et d'un risque non négligeable de constitution, à terme, de monopoles privés.

Il a rappelé que la précédente majorité avait veillé à ce que, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des grands monopoles publics, les missions de service public des opérateurs soient garanties. Il a cité en exemple la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation du service public de l'électricité.

Il a ensuite reconnu qu'il n'était pas encore envisageable aujourd'hui de définir des services publics européens, soulignant que l'organisation de ces services diffère selon les États et que certains d'entre eux les organisent d'une façon qu'il a jugée ultralibérale. Regrettant qu'il ne soit donc pas possible d'adopter une directive-cadre sur les services d'intérêt économique général au niveau européen, il a estimé qu'il appartenait à l'État de veiller à la garantie du service public au niveau national.

Il a rappelé qu'un bilan général devrait être dressé avant la deuxième phase de l'ouverture du marché électrique et gazier à la concurrence, le 1<sup>er</sup> juillet 2007. Il a donc souhaité que soit dressé un premier bilan, à l'échelle nationale, dont il a estimé qu'il pourrait nourrir utilement le débat européen. Il a rappelé en outre que le groupe socialiste avait souhaité qu'un moratoire soit établi avant l'ouverture à la concurrence de la fourniture d'énergie aux collectivités et aux petites et moyennes entreprises ; il a indiqué que tel était toujours le souhait de son groupe.

Il a ensuite constaté que les forces socialistes à l'échelle européenne avaient réussi à faire adopter certaines dispositions favorables aux services publics dans le traité constitutionnel européen, mais il a estimé que l'ultralibéralisme qui anime la Commission européenne ne donnait pas aux défenseurs des services publics des perspectives très encourageantes.

Pour toutes ces raisons, il a jugé opportune la création d'une commission d'enquête sur les services publics.

Intervenant au nom du groupe UMP, **M. Alfred Trassy-Paillogues** a d'abord rappelé l'attachement de son groupe aux principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité du service public, ainsi qu'à la prise en compte d'impératifs d'aménagement du territoire et à la qualité du service rendu au public.

S'agissant de la création d'une commission d'enquête sur les services publics, il a estimé que celle-ci n'était pas nécessaire, dans la mesure où divers dispositifs législatifs garantissent déjà l'information du Parlement sur l'activité des services publics.

S'agissant des télécommunications, il a ainsi relevé que l'article L. 35-7 du code des postes et des communications électroniques disposait que le Gouvernement devait remettre au Parlement, tous les trois ans, un rapport analysant, pour chaque catégorie d'utilisateurs, le coût de l'ensemble des services de communications électroniques, y compris la téléphonie mobile et l'accès à Internet.

Il a noté en outre que l'ouverture des marchés des télécommunications à la concurrence avait permis une évolution considérable du service rendu au public au cours de dix dernières années, notant en revanche que le monopole du téléphone fixe avait mis près de soixante ans pour couvrir l'ensemble du territoire.

S'agissant du secteur postal, il a rappelé que l'article 7 du projet de loi relatif à la régulation des activités postales confiait au Gouvernement le soin de faire un rapport au Parlement analysant le besoin d'un fonds de compensation du service universel postal, notamment au regard de la capacité

du prestataire du service universel à assurer ce service, alors que la surface de son « secteur réservé » se restreint.

S'agissant de l'électricité, il a rappelé que la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation du service public de l'électricité prévoyait en son article 5 que la Commission de régulation de l'électricité évalue chaque année le fonctionnement du service public de production d'électricité. Il a noté en outre que l'article 6 de la même loi disposait que le Ministre chargé de l'électricité arrête et publie la programmation pluriannuelle des investissements de production.

S'agissant du secteur du gaz, il a rappelé que le Ministre chargé de l'énergie devait présenter chaque année au Parlement un rapport prenant en compte la programmation pluriannuelle des investissements, en regard de l'évolution prévisible de la demande nationale d'approvisionnement en gaz naturel et sa répartition géographique.

S'agissant du secteur ferroviaire, il a relevé que, cinq ans après les transferts de compétences de l'État aux régions, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2007, un bilan qualitatif et quantitatif du service ainsi transféré devait être dressé par le Gouvernement et présenté au Parlement.

Il a rappelé en outre que la Commission européenne publiait régulièrement des études d'impact de ses directives, établissant un parallèle entre le degré de libéralisation des services en question et la qualité du service rendu.

Il a conclu en constatant qu'il existait déjà des dispositifs permettant d'évaluer la portée de l'ouverture à la concurrence au regard du service rendu au public, et qu'il n'y avait donc pas lieu de créer la commission d'enquête proposée.

**M. Jean-Claude Sandrier** a estimé qu'à une période du « tout État » avait succédé une période du « tout concurrence », qui permettait certes à un petit nombre de personnes de jouir de certaines libertés, mais imposait des coûts importants au plus grand nombre.

Il a regretté qu'aucun bilan des coûts et des avantages de cette orientation n'ait été établi, alors que son impact sur l'évolution des prix, la sécurité, la stratégie et le résultat de grandes entreprises comme EDF ou France Télécom, l'aménagement du territoire, ne faisait aucun doute.

Il a précisé que le Traité constitutionnel européen, qui doit être prochainement soumis au référendum, stipule que les services d'intérêt économique général seront soumis à une concurrence libre et non faussée ; citant les précédents américain ou britannique, il a estimé que cette situation recelait de nombreux dangers pour les services publics, et a observé que dans

ces pays, la renationalisation de certaines entreprises était d'ailleurs de nouveau à l'étude.

Il a ensuite regretté que la piste d'une coopération des services publics à l'échelle européenne n'ait pas été explorée, et a fait part de son incompréhension devant le refus de la majorité de soutenir la proposition de résolution soumise à son examen, quand elle avait par ailleurs demandé et obtenu la création d'une commission d'enquête sur la gouvernance des entreprises publiques.

**M. François Brottes** a estimé que la création d'une commission d'enquête sur ce sujet ne lui paraissait pas déraisonnable au regard des précédents en la matière, et que son intérêt résidait dans la démarche globale qu'elle se proposait d'adopter. Il a en effet indiqué que les évaluations auxquelles procédait la Commission européenne ne permettaient pas de tenir compte des spécificités économiques, sociales, géographiques de chacun des États et relevaient au surplus d'une démarche sectorielle. Il a également souligné que les résultats de la commission d'enquête demandée nourriraient utilement la réflexion sur une directive-cadre sur les services d'intérêt économique général.

Enfin, il a réitéré sa demande d'audition du Président de la Commission de régulation de l'énergie, demande pour laquelle le Président Patrick Ollier lui a donné toutes assurances quant à sa volonté de la voir aboutir.

**M. Dominique Le Mèner** a précisé que la très grande diversité des sources d'information sur cette question nuisait à la clarté de l'appréciation globale que l'on pouvait en faire. Il s'est dit partisan d'une approche globale propre à rendre compte du devenir des grands services publics mis en place à la Libération. Il a néanmoins estimé que l'absence d'efficacité que l'on pouvait parfois leur prêter tenait, dans certains cas, à leur résistance aux adaptations qu'impliquent les conditions actuelles de la concurrence.

**M. Patrick Ollier** a pour sa part jugé qu'une commission d'enquête était inadaptée au sujet traité, et a fait observer qu'il en avait bien volontiers convenu s'agissant de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les 35 heures. En outre, il a indiqué que le précédent gouvernement avait exercé sa tutelle sur les entreprises publiques dans des conditions qui pouvaient expliquer le mauvais état financier d'EDF, en ne lui permettant pas de faire face à la concurrence européenne. Il a estimé que l'actuelle majorité avait pour sa part veillé à ce que, tout en préservant le statut des personnels, la péréquation tarifaire et la fixation de tarifs raisonnables pour les clients non éligibles, le statut de l'entreprise lui permette d'affronter ses concurrents à armes égales.

Il a par ailleurs ajouté que l'adoption du Traité constitutionnel européen lui paraissait une garantie de la protection des services publics, citant son article III-122, ainsi que l'article 96 de la Charte européenne des droits fondamentaux.

**M. Daniel Paul**, rapporteur, a rappelé qu'il était inutile de créer une commission d'enquête sur la gestion des grandes entreprises publiques, et qu'il aurait suffi de laisser la tutelle s'exercer ; pour autant, il a rappelé que l'Assemblée nationale avait néanmoins choisi cette solution afin d'envisager cette question d'un point de vue non pas technique, mais plutôt politique, et que cette attitude n'était pas moins légitime s'agissant de l'objet de la présente proposition de résolution.

Il a en outre estimé que la délégitimation des services publics avait constitué le préalable des tentatives de démantèlement constatées aujourd'hui, et que ce démantèlement suscitait des inquiétudes traversant l'ensemble du champ politique et du corps social. Il a jugé ces inquiétudes justifiées au regard du fait que 90 milliards d'euros avaient été consacrés au rachat des parts du capital des grandes entreprises de l'électricité, sans que cela ne se traduise par une augmentation des volumes produits.

Citant le troisième alinéa de l'article 86 du traité instituant la Communauté européenne, il a estimé que cette disposition était au cœur du mécanisme de production des directives portant atteinte aux services publics, et que c'était sans doute la raison pour laquelle la France en avait en vain demandé la suppression en 1996, au cours des négociations d'Amsterdam, la même demande ayant été formulée dans le cadre d'un rapport d'information rédigé en 1995 par M. Franck Borotra.

La Commission a ensuite *rejeté* la proposition de résolution n° 2121 tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'ouverture à la concurrence des services publics de l'énergie, des postes et télécommunications et des transports ferroviaires.

\*

---

**Informations relatives à la Commission**

*I – M. Gilbert Biessy* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. Jean-Claude Sandrier* pour siéger à la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (*J. O.* du 08/03/2005).

II – La Commission a procédé à la nomination de rapporteurs. Ont été désignés :

– *M. Jean-Claude Sandrier* pour la proposition de loi relative au droit à vivre dans la dignité ;

– *M. Daniel Paul* pour la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'ouverture à la concurrence des services publics dans les secteurs de l'énergie, des postes et télécommunications et des transports ferroviaires (n° 2121).

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES****Mardi 8 mars 2005***Présidence de M. Édouard Balladur, président*

**Le Président Édouard Balladur**, outre la situation au Liban, a souhaité que soient abordés les thèmes suivants : les relations transatlantiques, la situation au Proche-Orient après la Conférence de Londres, l'affaire iranienne dont il est difficile de démêler l'écheveau, le Togo. Il s'est également demandé si la position de la France et de l'Allemagne sur le Pacte de stabilité ne risquait pas de susciter l'incompréhension chez nos partenaires.

A propos du Liban, **M. Michel Barnier, Ministre des Affaires étrangères**, a rappelé que le Hezbollah venait d'organiser à Beyrouth une grande manifestation de soutien à la Syrie qui regrouperait plusieurs centaines de milliers - voire un million - de personnes. Cette démonstration de force, après les précédentes manifestations des Druzes ou des Sunnites, montre que le Liban est en mouvement, par le double effet de l'adoption de la résolution 1559 par le Conseil de Sécurité, sur proposition conjointe des États-Unis et de la France, et de l'assassinat de M. Rafic Hariri. La France est avant tout attachée à la liberté et à la souveraineté du Liban, son objectif n'étant nullement de déstabiliser la Syrie. Notre pays appelle au retrait de toutes les forces étrangères du Liban, que ce soient les troupes militaires ou les services secrets. Le Président Bachar Al-Assad a prononcé un discours important dans lequel il a annoncé le retrait de ses troupes, mais sans donner de calendrier, et en ne mentionnant pas la question des services secrets dont le rôle est pourtant crucial dans l'emprise sous laquelle le Liban se trouve placé. Toutefois, des indications convergentes laissent entendre qu'un retrait syrien est très clairement envisagé. La Syrie est, en tout état de cause, isolée, y compris au sein du monde arabe qui en appelle au respect de la résolution 1559. La France a pris note de ces discours et attend aujourd'hui des actes concrets, c'est-à-dire le retrait effectif des troupes syriennes de l'autre côté de la frontière libanaise. Il importe aussi que soient réunies les conditions d'organisation d'élections démocratiques libres et transparentes au Liban, sous le contrôle d'observateurs étrangers. La France attend également avec confiance, en avril prochain, les conclusions du rapport d'étape de M. Terje Roed-Larsen demandé par le Secrétaire général de l'ONU concernant la mise en œuvre de la résolution 1559. Ayant pris acte de la

démission du gouvernement libanais, nous considérons, avec prudence, la situation de ce pays qui n'est pas constitué d'un seul bloc. En tout état de cause, le Hezbollah, mouvement chiite et patriote, incontournable dans la recomposition du paysage politique libanais, ne doit pas être ostracisé. Si tel était le cas, il risquerait de faire le choix de la violence. La France attend enfin les résultats de l'enquête internationale diligentée par l'ONU et conduite par M. Peter Fitzgerald, sur les conditions dans lesquelles M. Rafic Hariri a été assassiné.

A propos d'Israël et de la Palestine, le Ministre des Affaires étrangères a estimé qu'on voyait apparaître, depuis la conférence de Charm el Cheikh, un premier espoir après quatre années d'attentats et d'assassinats. Des contacts ont été repris et des groupes de travail mis en place. Cette atmosphère nouvelle est née de l'attitude de deux hommes d'État - M. Ariel Sharon et M. Mahmoud Abbas - qui sont aujourd'hui dans une situation fragile et ont besoin l'un de l'autre. M. Ariel Sharon a six mois pour réussir le retrait de Gaza après avoir imposé cette décision en dépit de l'opposition de son parti et d'un grand nombre de parlementaires à la Knesset. M. Shimon Peres est, pour sa part, chargé de préparer les aspects concrets de ce retrait. M. Mahmoud Abbas doit, quant à lui, réorganiser ses services de sécurité, lutter contre la corruption et conforter un accord fragile contre le recours à la violence. L'échéance difficile à laquelle il est confronté est l'élection législative de juillet prochain. Le risque est bien de voir alors le Hamas accroître son influence. Le Président de l'Autorité palestinienne doit démontrer sa capacité à lutter contre l'insécurité et à améliorer la situation matérielle des Palestiniens. C'est ce à quoi l'a encouragé la Conférence de Londres qui a réuni vingt-trois délégations, parmi lesquelles celles de nombreux pays européens, aux fins de parrainer l'effort de reconstruction palestinien. La France, quant à elle, soutient la réunion d'une conférence internationale au second semestre 2005 pour donner un nouvel élan au processus de la feuille de route.

A propos des relations entre la France et les États-Unis, M. Michel Barnier a constaté que le dialogue avait repris dans un meilleur climat. Certes, les États-Unis n'ont pas infléchi leur doctrine. Pour le Président George Bush, la transformation du monde et la lutte contre le terrorisme passent par la liberté et la démocratie. Mais ce qui est nouveau est l'affirmation par le Chef de l'État américain de l'intérêt qu'il porte au rôle de l'Europe dans la réalisation de ce projet. L'Europe, quant à elle, doit faire entendre sa voix en militant pour un monde organisé en plusieurs pôles. Elle doit se donner les moyens d'une vraie autonomie avec sa propre vision du monde. C'est pourquoi le dialogue transatlantique ne peut se dérouler uniquement dans le cadre de l'OTAN.

M. Michel Barnier a indiqué que la question iranienne avait largement été évoquée lors des rencontres avec le Président George Bush. Les

négociations avec l'Iran sont aujourd'hui très fragiles et ont failli s'interrompre l'été dernier. Toutefois, la démarche diplomatique vaut mieux que toute autre option, notamment militaire ; c'est pourquoi la France est favorable à ce que ce processus de négociation soit soutenu par le plus grand nombre, comme la Russie et la Chine s'y sont ainsi engagées. De leur côté, les États-Unis se montrent désormais plus ouverts, après la visite en Europe de leur Président. Il importe de faire en sorte que la prolifération cesse dans cette région, tout en étant conscient que l'Iran doit lui-même faire face à des pressions internes avec les élections prochaines qui verront s'opposer les conservateurs et les modernes. D'ores et déjà, ce pays a suspendu ses installations d'enrichissement d'uranium. Il faut désormais obtenir que cette suspension temporaire devienne définitive ou indéfinie. Les Iraniens n'entendent pas cependant renoncer à la technologie nucléaire à des fins civiles, ce que l'on peut comprendre. Toutefois, la difficulté tient au fait que le développement d'une telle technologie et celle qui aboutit à la fabrication des armes nucléaires passent par des étapes initiales communes. Comment s'assurer alors de la bonne foi de l'Iran, si ce n'est en l'accompagnant dans ses recherches civiles ? En dernière instance, la France a fait savoir qu'elle soutiendrait une saisine du Conseil de sécurité de l'ONU si les négociations échouaient.

Le Ministre des Affaires étrangères a enfin souhaité évoquer la situation au Kosovo. Alors que le Premier ministre, M. Ramush Haradinaj, vient de démissionner après son inculpation par le Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie, il importe que le gouvernement kosovar puisse continuer son action. La France assume ses responsabilités dans cette région qui est aujourd'hui en équilibre délicat, encore sujette à un risque sérieux d'effondrement. On constate que la Croatie a fait le choix de la démocratie et de l'Europe, que l'Albanie s'inscrit également dans la perspective européenne alors que la Serbie hésite encore et que la Macédoine avance après s'être dotée d'un gouvernement pluriethnique. La responsabilité de l'Union européenne est de faire progresser le Kosovo, notamment grâce à la décentralisation et au respect des minorités, sans brusquer ce mouvement. A cet égard, la position de certains de nos partenaires européens qui prônent, au contraire, une indépendance rapide du Kosovo suscite quelques craintes, l'intégration dans l'ensemble européen n'étant pas compatible avec l'exacerbation des réflexes nationalistes.

**Le Président Édouard Balladur** a souhaité connaître le sentiment du Ministre des Affaires étrangères sur la proposition visant à confier à l'Union européenne la charge de pacifier et sécuriser la bande de Gaza ainsi que celle de sa restauration économique.

Il l'a également interrogé sur les projets de la France et de l'Allemagne visant à modifier profondément le pacte de stabilité européen, lui

demandant si ces positions ne risquaient-elles pas d'être mal comprises par nos partenaires européens.

**Le Ministre des Affaires étrangères** a estimé que la question n'était pas de remettre en cause les règles posées par le Pacte de stabilité, mais de prendre en considération deux facteurs : en premier lieu, les aléas de la croissance économique justifieraient l'introduction de possibilités d'adaptation du Pacte ; en second lieu, il serait souhaitable que le Pacte de stabilité prenne en compte la qualité des dépenses publiques, sans se limiter à une approche exclusivement quantitative de celles-ci, c'est-à-dire les dépenses d'avenir ou liées à des engagements de longue durée, par exemple en matière de recherche, d'aide au développement, de sécurité ou de défense. Il a indiqué que la présidence luxembourgeoise du Conseil préparait un texte de compromis, sur lequel n'existait cependant pas, à ce jour, d'accord du Conseil.

Relevant la déstabilisation continue du Liban, **M. Roland Blum** s'est dit sceptique quant à l'intention de la Syrie de respecter la résolution 1559 du Conseil de sécurité, celle-ci préférant s'en tenir à l'accord de Taëf. Puis il a souhaité connaître la position de la France quant à l'inscription, souhaitée par certains, du Hezbollah sur la liste des organisations terroristes établie par l'Union européenne. Enfin, concernant le Togo, il s'est interrogé sur le risque d'ivoirisation qui pesait sur ce pays et a demandé quelle position la France adopterait concernant la validité démocratique de la prochaine élection présidentielle dans ce pays.

**M. Jean-Paul Bacquet** a demandé au Ministre des Affaires étrangères si l'implantation des colonies en Cisjordanie ne lui semblait pas une question plus aiguë que celle du démantèlement des colonies de Gaza et dans quelle mesure, au vu des conséquences de la construction de la barrière de sécurité sur la géographie de la zone, la création d'un État palestinien viable restait réalisable. Évoquant ensuite la publication récente du rapport annuel de la Cour des comptes, mettant en évidence les déficiences de la gestion de son patrimoine immobilier par le ministère des Affaires étrangères, il a demandé comment le Ministre accueillait ces critiques, soulignant que ce sujet ne pouvait être dissocié du manque de moyens du ministère, souligné sur tous les bancs de l'Assemblée.

**M. Hervé de Charette** a souhaité connaître les projets de l'Union européenne en vue d'aider les responsables israéliens et palestiniens à trouver une solution au conflit qui les oppose. S'agissant des démarches européennes visant à conduire l'Iran à renoncer à l'arme nucléaire, il a fait observer que, dans la même région, le Pakistan, l'Inde et Israël étaient déjà dotés de cette arme, sans que l'Union européenne ne mène d'actions particulières. Enfin, il a estimé que, si, lors de la période troublée qu'avaient connue les Balkans dans la décennie précédente, la priorité avait été donnée au respect des droits de

l'Homme, aujourd'hui, priorité devait être donnée à la reconstruction des liens traditionnels entre la France et la Serbie.

Constatant l'évolution toujours plus dramatique de la situation au Darfour, au sujet de laquelle certains allaient jusqu'à parler de génocide, **M. Paul Quilès** a interrogé le Ministre des Affaires étrangères sur l'action de la France et de l'ONU, pour faire en sorte qu'on quitte le terrain des mots pour passer aux actes.

**M. Michel Barnier** a apporté les éléments de réponse suivants :

— les accords de Taëf prévoient ce qui s'apparente plutôt à un redéploiement des troupes syriennes du Liban. L'inscription du Hezbollah sur la liste des organisations terroristes établie par l'Union européenne constitue une demande récurrente d'Israël qui en fait une priorité. Or, sur cette question, qui nécessite un accord unanime des vingt-cinq États membres, ces derniers sont partagés. La situation est en effet compliquée. Les importantes manifestations de rue qui viennent de se dérouler attestent de la très forte représentativité politique, parlementaire ou sociale de ce parti, mais, d'autre part, l'existence de sa branche armée justifie la prise en compte des préoccupations d'Israël quant à sa propre sécurité.

Dans la situation actuelle, marquée par l'assassinat de Rafic Hariri, ce serait une erreur que de chercher à ostraciser le Hezbollah, en exacerbant ses liens de dépendance avec l'Iran et la Syrie. Il convient au contraire d'adopter une attitude différente, à laquelle le chef du Hezbollah paraît être sensible, en consolidant chez les Chiites libanais le sentiment patriotique et d'appartenance nationale afin de ne pas créer chez eux le sentiment de ne pas avoir d'autre choix que de se mettre sous la tutelle de puissances extérieures.

Les Chiites représentent 30 à 40 % de la population libanaise et constituent par conséquent une force politique très importante qui pourrait s'exprimer de manière représentative à travers le jeu des élections démocratiques, processus qu'il convient de privilégier ;

— au Togo, la France n'a qu'une seule politique : soutenir l'action déterminée menée par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en vue de faire respecter la légalité constitutionnelle. La pression internationale, qui a accompagné la prise en charge par les Africains eux-mêmes de la gestion de cette crise, a abouti à des résultats positifs. M. Faure Gnassingbé, le fils de l'ancien Président togolais, a démissionné pour se présenter, dans les règles, aux élections prévues le 24 avril prochain, dans le strict respect de la constitution togolaise.

En conséquence, l'Union européenne comme les États-Unis sont d'ores et déjà en train de mettre en place les moyens nécessaires pour aider à l'organisation et au bon déroulement de ces élections, qui doivent être libres et transparentes. Il est clair que la Constitution, dont chacun a exigé le respect, ne permet pas à certains leaders de l'opposition de se présenter librement, ce qui ne les empêche pas pour autant de jouer un rôle éminent dans les législatives qui devraient suivre très prochainement.

De façon plus générale, le Ministre des Affaires étrangères s'est proposé d'intervenir une prochaine fois devant la Commission des Affaires étrangères sur la définition des nouvelles relations que l'Europe et la France doivent désormais entretenir avec l'Afrique et qui s'articulent autour de trois principes : partenariat, africanisation, mutualisation.

Afin de prévenir des risques de dérive, nous devons désormais réfléchir à l'instauration de nouveaux rapports de partenariat avec des pays dont nous partageons la langue et une histoire commune. Après celle de la colonisation puis de la coopération, ce partenariat marquerait une troisième étape ; il permettrait de définir clairement les intérêts et les engagements mutuels de chacun, notamment en matière militaire ou de coopération financière, économique ou culturelle.

Par ailleurs, la France entend conforter « l'africanisation » de la solution des crises. Ce processus de prise en charge de la situation d'abord par les Africains eux-mêmes vient de produire des résultats au Togo. Il est aussi à l'œuvre dans la région des Grands lacs, comme au Darfour ou en Côte d'Ivoire avec l'action de médiation menée au nom de l'Union africaine par le Président Thabo Mbeki.

La mutualisation, enfin, constitue la troisième dimension de cette politique. Pour répondre efficacement à l'ampleur des enjeux auxquels l'Afrique est confrontée (sécurité, développement, instabilité...), nous avons nous-mêmes intérêt à mutualiser, au moins en partie, au niveau de l'Union européenne nos politiques nationales qui, aujourd'hui, demeurent juxtaposées quand elles ne sont pas concurrentes ;

— les jours qui passent rendent plus difficile la création d'un État palestinien économiquement viable et dont le territoire permettrait de préserver le lien entre Gaza et la Cisjordanie. La réimplantation en Cisjordanie de colons retirés de Gaza est condamnable tout comme est condamnable le tracé du mur, ce que la Cour suprême d'Israël elle-même a reconnu, obligeant les autorités israéliennes à en rectifier le tracé ;

— les critiques et observations de la Cour des Comptes doivent être prises d'autant plus au sérieux qu'elles sont très largement justifiées. Il convient de professionnaliser la gestion immobilière du Quai d'Orsay, qui

dispose d'environ un million de mètres carrés dans le monde, pour un budget annuel d'une quarantaine de millions d'euros. L'exercice est difficile, mais à travers un rôle accru de la commission interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger, il faut mettre un terme aux dérives constatées, s'agissant notamment des constructions ou des grosses réparations.

Il faut impérativement procéder à une réorganisation qui portera en priorité sur le regroupement à Paris, dans un site unique, des 3000 fonctionnaires parisiens du ministère dispersés actuellement dans onze endroits – insuffisamment équipés pour la plupart et inadaptés aux conditions de travail de notre temps. L'hôtel du Quai d'Orsay demeurera un lieu de conférences ou de réceptions ;

— le rôle que l'Union européenne peut jouer à Gaza est défini dans le plan d'action sur le conflit israélo-palestinien présenté par M. Javier Solana et approuvé par le Conseil européen le 5 novembre dernier ; ce plan précise les actions à conduire en matière de sécurité, de gouvernance (formation de policiers et de juges par exemple) et de soutien institutionnel de l'Autorité palestinienne, mais aussi en matière économique ; ainsi, la question de la réouverture du port et de l'aéroport de Gaza est très importante et l'Union doit être en mesure d'y assurer la sécurité ; elle doit au préalable obtenir d'Israël la garantie que les équipements financés par l'Union ne seront pas, comme par le passé, détruits ; Israël, qu'il faut aider à réussir son retrait, doit également accepter une présence internationale à Gaza.

A cet égard, la position israélienne semble évoluer. Il y a quelques mois encore, le Premier ministre Ariel Sharon excluait toute présence militaire internationale dans la bande de Gaza ; aujourd'hui l'idée d'une telle présence qui constituerait une garantie fait son chemin ; reste à définir la nature de cette présence internationale, l'OTAN ne semblant pas l'instance la plus adéquate ;

— ce n'est pas parce que Israël, l'Inde et le Pakistan disposent d'ores et déjà de l'arme nucléaire, qu'il faut nécessairement autoriser l'Iran à s'en doter ; il faut au contraire aller, c'est l'objectif final, vers la dénucléarisation de la région. Mais nous n'en sommes pas là ; il faut d'abord arrêter le développement et la mise au point de nouvelles armes. C'est ce qui est négocié avec l'Iran. En tout état de cause, les traités sur le nucléaire mériteraient un toilettage ; il n'est ainsi pas normal que la France ne puisse pas coopérer avec l'Inde dans le domaine du nucléaire civil ;

— il faut que la France renforce ses liens avec la Serbie ; le Président Slobodan Milosevic est parti et il convient d'en tirer les conséquences pour renouer des liens forts. La France doit aider la Serbie dans la voie de l'adhésion à l'Union européenne et encourager ce pays à jouer son rôle dans la stabilité de la région. La paix dans les Balkans passe par Belgrade ;

à cet égard, la position de certains pays européens, favorables à la partition du Kosovo, doit être accueillie avec circonspection, car cette solution risque fort de relancer le conflit dans toute la région.

— la situation au Darfour demeure dramatique, même si, depuis l'implication de la communauté internationale, elle ne s'est pas aggravée mais stabilisée. Les organisations humanitaires sont très présentes et elles peuvent encore faire leur travail. La conclusion de l'accord avec le Sud est un élément essentiel de la stabilisation du Soudan. Mais les difficultés demeurent à l'ouest, voire à l'est, et la situation est susceptible de se dégrader de nouveau. La France appuie pleinement la démarche du Conseil de sécurité et du Secrétaire général des Nations unies dans la région. Il faut conforter l'action de l'Union africaine sur place en renforçant en particulier notre appui logistique. Les exactions commises doivent être punies et faire l'objet de procédures devant la Cour pénale internationale. L'Union européenne est unanime sur ce point, mais le Soudan, comme les États-Unis, y sont opposés.

**M. François Rochebloine** a réagi aux propos du Ministre à propos du Liban en soulignant que les accords de Taëf et la résolution 1559 comportaient une différence importante. Les premiers ne portent que sur le redéploiement des troupes présentes au Liban, tandis que la seconde porte à la fois sur le retrait des troupes syriennes et sur l'impossibilité de prolonger le mandat de l'actuel président de la République, M. Emile Lahoud. La mort de M. Rafic Hariri a provoqué le rassemblement des Libanais de toutes confessions. Si les États-Unis demandent avec force l'application de la résolution 1559, la France paraît moins ferme et semble s'en remettre à la seule responsabilité de l'ONU. S'agissant du mur israélien en Cisjordanie, quelles actions la France entend-elle entreprendre ?

**M. Jacques Myard** s'est félicité de la relance de l'action bilatérale en Afrique en estimant que le multilatéralisme conduisait à la confusion et à l'effacement. Il a considéré que le Pacte de stabilité ne comportait que des désavantages et qu'il n'avait aucune justification macro-économique ; il faut revenir sur cette erreur, alors même que les États-Unis n'appliquent pas de règles aussi draconiennes pour leur économie. L'indépendance du Kosovo créerait un précédent remettant en cause les frontières de la plupart des États de la région, ce qui serait extrêmement dangereux. Il convient donc d'opter pour un statut d'autonomie.

**Mme Geneviève Colot** a fait observer que la Moldavie présentait la particularité d'avoir un pouvoir exécutif et un Parlement d'obédience communiste, souhaitant néanmoins se rapprocher de l'Union européenne et tourner le dos à la Russie. Le Ministre des Affaires étrangères a-t-il eu des contacts avec les autorités moldaves ? Quelle est la position de la France sur

cette question ? Quelles sont les informations disponibles sur l'existence de stocks d'armes nucléaires russes en Transnistrie ?

**Mme Martine Aurillac** a interrogé M. Michel Barnier sur les enjeux de la réunion de Cayenne consacrée à l'aide internationale en faveur d'Haïti.

Citant MM. Michel Aoun, Amine Gemayel et Walid Joumblatt, **M. Loïc Bouvard** a demandé quelles étaient les personnalités libanaises susceptibles d'arriver au pouvoir. Alors que la Moldavie a choisi, comme l'Ukraine et la Géorgie, de tourner le dos à la Russie, quelle est l'attitude de cette dernière vis-à-vis des pays de son ancien pré carré ? L'Union européenne peut-elle véritablement mener une action indépendante, alors que certains de ses membres, comme la Grande-Bretagne, souhaitent qu'elle agisse principalement dans le cadre de l'OTAN ?

**M. Michel Barnier** a apporté les éléments de réponse suivants :

— la résolution 1559 et les accords de Taëf ont été cités pour évoquer la question du retrait de la Syrie du Liban. Il est important que ce retrait soit effectif. S'agissant de la voix de la France, les communiqués communs avec les États-Unis ont été nombreux ces dernières semaines. Pour sa part, la France souhaite la libération et la souveraineté politique du Liban et non pas déstabiliser la Syrie ;

— s'agissant des relations bilatérales que la France entretient avec les pays africains, trois dimensions doivent être prises en compte : la rénovation de ces relations, « l'africanisation » et la mutualisation des ressources au niveau européen. Il n'y a pas, de notre côté, de nostalgie. De l'autre côté, il ne doit pas y avoir d'agressivité par rapport au passé. Or il est frappant de constater qu'en Côte d'Ivoire le discours des partisans du Président Laurent Gbagbo met toujours la France en accusation alors que 7000 Français – sur 8000 qui y résidaient – ont maintenant quitté ce pays ;

— on ne peut comparer la situation des États-Unis et celle de l'Europe. Les États-Unis sont une seule nation alors que les États membres ne veulent pas être une nation européenne mais une communauté de nations avec une même monnaie. Pour ce faire, ils ont besoin d'un règlement de copropriété qui est le Pacte de stabilité ;

— sur le Kosovo, il ne faut fermer aucune option hormis la partition et le retour en arrière ;

— il y a un mouvement démocratique en Moldavie, en Géorgie et en Ukraine et l'on peut imaginer que le modèle démocratique européen serve de référence, en tout cas pour l'Ukraine. En Moldavie, il s'agit d'un succès des communistes avec une dimension proeuropéenne. A cet égard, le Ministre des

Affaires étrangères a indiqué qu'il n'avait pas encore eu de contacts avec ce pays mais que celui-ci avait été évoqué lors de son dernier voyage en Ukraine. La question de la Transnistrie préoccupe en effet beaucoup les Ukrainiens en raison de la situation actuelle de cette région qui représente un risque réel pour notre sécurité, non seulement en raison du stockage d'armes nucléaires, mais aussi à cause des trafics divers qui y prospèrent. On se situe là dans le contexte plus large de nos relations avec la Russie. A cet égard, il serait bon que le Gouvernement et la Commission des Affaires étrangères réfléchissent à une redéfinition de la relation européenne avec la Russie car l'on sent une crispation actuellement dans ce pays et une sensibilité des autorités russes à l'égard de ce qui se passe autour de leur pays, notamment dans les États baltes, mais également en Pologne, en Ukraine, en Moldavie et en Géorgie ;

— il y a actuellement beaucoup d'éléments démontrant que les Anglais considèrent que leur intérêt est de jouer le jeu européen. Sur l'Afrique comme sur le Proche-Orient, nous partageons les vues des Britanniques. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'une partie du projet de Constitution européenne a été rédigée en s'appuyant sur la déclaration de Saint-Malo ;

— la semaine prochaine, la France organise à Cayenne, en Guyane, une conférence originale à laquelle sont conviés douze ministres en provenance notamment d'Amérique latine et le Premier ministre haïtien, M. Gérard Latortue, afin de définir et mettre en place des projets concrets visant à améliorer la situation des Haïtiens dans leur vie quotidienne. Il s'agit d'une réunion pratique où les projets seront examinés un par un et où chaque pays participant aidera ou financera celui ou ceux de ces projets pour lesquels il dispose d'une compétence ou d'un savoir-faire particulier.

---

**DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES****Mardi 8 mars 2005***Présidence de M. Michel Voisin, vice-président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a examiné, sur le rapport de **M. Guy Teissier**, le projet de loi, adopté par le Sénat, **portant statut général des militaires - n° 2056**.

**M. Guy Teissier, rapporteur**, a rappelé que le Sénat avait adopté, en première lecture, le 2 février 2005, le projet de loi que l'Assemblée nationale avait adopté le 15 décembre 2004.

Comme à l'Assemblée nationale, un assentiment assez général s'est manifesté autour du texte, le groupe socialiste et le groupe communiste, républicain et citoyen s'étant abstenus. La philosophie générale du projet de loi a été respectée. C'est ainsi que le Sénat n'est pas revenu sur l'assouplissement des restrictions en matière de droits civiques. Il n'a pas amendé les dispositions confortant la concertation, ni celles qui renforcent la protection des militaires en opérations extérieures. Il n'a pas d'avantage modifié les règles de gestion votées par l'Assemblée nationale en première lecture. A une exception près, les limites d'âge et les durées de service demeurent inchangées ; enfin, la suppression du conditionalat est maintenue.

Les articles ayant fait débat à l'Assemblée ont également été âprement discutés au Sénat : le rôle des associations de militaires ou d'anciens militaires, l'incompatibilité entre le statut de militaire et l'adhésion à un syndicat ont donné lieu à des échanges nourris. Le Sénat a chaque fois décidé dans le même sens que l'Assemblée nationale. Il a adopté conforme bon nombre de dispositions auxquelles tenait l'Assemblée nationale. C'est ainsi que les grades spécifiques de la marine ont été entérinés. De la même manière, la disposition introduite par l'Assemblée nationale permettant aux militaires de retour d'une mission à l'étranger de subir un examen médical approfondi a été votée par les sénateurs.

Les principales modifications adoptées par le Sénat portent sur des dispositions que l'Assemblée n'avait adoptées qu'à une faible majorité. C'est ainsi que les sénateurs ont légèrement modifié les dispositions relatives au Haut comité d'évaluation de la condition militaire. Le Sénat a réintroduit la notion

de prime au mérite supprimée par l'Assemblée nationale contre l'avis du rapporteur. L'interdiction de toute nomination dans un grade honoraire, abrogée par l'Assemblée nationale, a été rétablie.

Les sénateurs ont enrichi le texte d'une disposition qui aligne le régime des militaires sur celui des fonctionnaires civils pour les départs anticipés à la retraite. Ils ont également adopté un amendement permettant aux militaires ayant subi un dommage corporel grave en opérations extérieures de bénéficier de la qualité de « grand mutilé de guerre ».

Estimant que les amendements adoptés par le Sénat amélioreraient le projet de loi, le rapporteur a souhaité qu'un accord intervienne entre les deux chambres au cours de cette deuxième lecture.

Considérant que le projet de loi marquait une amélioration par rapport au statut actuel, **M. Jacques Brunhes** a rappelé que le groupe communiste et républicain avait défendu, en première lecture, une vingtaine d'amendements visant à rapprocher les droits des militaires de ceux des fonctionnaires civils, tout en tenant compte de leur spécificité. Le texte ayant été amélioré par l'Assemblée nationale, le groupe communiste avait choisi une abstention positive. Si les modifications apportées par le Sénat vont elles aussi dans le bon sens, trois interrogations subsistent, qui portent notamment sur la réintroduction d'une rémunération des militaires au mérite, qui est inacceptable ; sur le fait que les contrôles médicaux au retour des opérations extérieures ne seront effectués qu'à la demande des militaires, et enfin sur le passage de certaines sanctions de troisième catégorie en seconde catégorie. Ces interrogations justifient que le groupe communiste et républicain présente à nouveau des amendements au cours de cette seconde lecture, mais il maintiendra en tout état de cause son attitude d'abstention positive.

Soulignant le consensus auquel la représentation nationale avait réussi à parvenir en première lecture, **M. Jérôme Rivière** a observé que le faible nombre de modifications introduites par le Sénat illustre également l'esprit de compromis qui avait animé les sénateurs lors de l'examen du projet de loi. Il est toujours possible de s'interroger sur certaines dispositions – comme celles relatives au Haut comité ou à l'honorariat –, mais un vote conforme démontrerait à nouveau cette même volonté de consensus.

**M. Charles Cova** a souligné que le Sénat n'avait apporté que quelques modifications à la marge et il a souhaité que le texte soit voté en l'état. Il a néanmoins attiré l'attention de la Commission sur les engagements pris par la ministre de la défense lors de la première lecture, notamment sur les dispositions des articles 1<sup>er</sup>, 17, 18, 65 et 85. Il a également estimé nécessaire de rester vigilant sur l'adéquation entre les dispositions du projet de loi

concernant les réservistes et le futur projet de loi sur les réserves, qui sera adopté ce mercredi en Conseil des ministres.

**M. Jean-Michel Boucheron** a estimé important pour les personnels des armées que la représentation nationale puisse voter un texte consensuel sur le statut des militaires. Le groupe socialiste défendra quelques amendements sur des points qui font toujours débat, mais il aborde la discussion dans le même esprit qu'en première lecture, avec le souci de rechercher un consensus. La seule disposition introduite par le Sénat qui soulève une certaine opposition concerne la réintroduction des rémunérations au mérite.

**Le rapporteur** s'est réjoui de l'état d'esprit des groupes communiste et socialiste. Il a approuvé les propos de M. Jérôme Rivière, puis a observé que certains points soulevés par M. Charles Cova concernent des dispositions votées conformes par le Sénat et donc non soumises à l'Assemblée à ce stade de la discussion. Il a ensuite souhaité que la Commission reste vigilante sur la cohérence des dispositions du futur projet de loi sur les réserves avec le nouveau statut général des militaires. Il a enfin estimé que l'assentiment assez général sur les dispositions du texte démontrait la capacité de la représentation nationale à transcender les clivages partisans dès lors qu'elle traite de la défense de la Nation.

**Article 1<sup>er</sup>** : *Missions de l'armée et caractéristiques de la fonction militaire*

La Commission a *examiné* un amendement présenté par M. Jean-Claude Viollet, précisant que le rapport annuel du Haut comité d'évaluation de la condition militaire est adressé au Président de la République en sa qualité de chef des armées et transmis au Parlement qui peut s'en saisir pour débat. **M. Gilbert Le Bris** a estimé que cet amendement donne l'indépendance et la solennité nécessaires au Haut comité d'évaluation de la condition militaire.

**Le rapporteur** ayant donné un avis défavorable, au motif que le Président de la République ne recevra pas ce rapport en sa seule qualité de chef des armées, mais aussi comme chef de l'État, et que les deux assemblées, toutes deux destinataires de ce document, garderont le loisir d'en débattre si elles le souhaitent, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *examiné* un amendement présenté par MM. Jean-Louis Léonard, Jean-Claude Beaulieu et Philippe Vitel, visant à préciser que le Parlement est représenté au sein du Haut comité d'évaluation de la condition militaire.

Observant que la communication du rapport de ce Haut comité au Parlement est une avancée substantielle par rapport à la rédaction initiale du projet de loi, **M. Jean-Louis Léonard** a estimé qu'il était utile que la représentation nationale, qui se trouve au plus près des réalités militaires, fasse partie de cette instance.

**Le rapporteur** a rappelé que le Sénat avait supprimé cette disposition votée en première lecture par l'Assemblée. Se déclarant attaché à l'information de la Commission, il a proposé que la ministre de la défense soit interrogée en séance publique sur la composition du Haut comité d'évaluation. Il a fait valoir, au demeurant, que la Commission peut également s'intéresser à la condition militaire par d'autres biais, et notamment lors de la présentation de rapports d'information, à l'instar de celui de MM. Charles Cova et Bernard Grasset, sur le lien entre la Nation et son armée, publié en 2000. Plus récemment, la Commission a confié une mission à Mme Bernadette Païx et M. Damien Meslot, sur la condition militaire, et une autre à MM. Michel Dasseux et Hugues Martin, sur la reconversion.

**M. Jérôme Rivière** a observé que la rédaction actuelle du projet de loi n'exclut pas la représentation nationale de la composition du Haut comité. Il a souligné, en outre, que le volontarisme dont la Commission fait preuve pour le suivi de l'exécution des crédits pourrait s'appliquer aux thèmes afférents à la condition militaire.

**Le rapporteur** ayant émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 1<sup>er</sup> sans modification.

#### **Article 10** : *Modalités de rémunération*

La Commission a examiné en discussion commune quatre amendements de M. Jean-Claude Viollet, de M. Jacques Brunhes et de MM. Jean-Louis Léonard, Jean-Claude Beaulieu et Philippe Vitel tendant à supprimer la référence à une rémunération complémentaire liée à la qualité des services rendus.

**M. Michel Dasseux** a souligné que la reconnaissance de la performance ne pouvait être individuelle dans une armée où la réussite est toujours le fruit d'une action collective. En outre, ce type de mesure n'est pas demandé par les militaires et certains gendarmes, qui en sont déjà attributaires, ont même reversé leur prime de résultats à des associations de solidarité en faveur des plus démunis.

**M. Philippe Folliot** a estimé imprudent de généraliser à partir du comportement d'un individu relaté dans la presse.

**M. Jacques Brunhes** a indiqué que la prime au mérite avait été supprimée en première lecture en raison de la subjectivité de l'évaluation, en l'absence de critères fiables. En outre, les personnels sont déjà jugés sur leurs compétences par leur système de notation et d'avancement. Enfin, les militaires sont opposés à cette mesure. Il convient donc de revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

**M. Jean-Louis Léonard** a ajouté que l'application d'une telle mesure au monde militaire n'avait pas de sens. La transposition du dispositif existant dans certaines professions n'apparaît pas souhaitable dans l'armée, qui repose sur une solidarité très forte. Même si la rémunération au mérite relève d'une démarche moderne et tend aujourd'hui à s'appliquer aux fonctionnaires dont les résultats sont évalués par rapport à des objectifs, elle constitue la négation même de la fonction militaire. Une prime fondée sur les performances individuelles risque de conduire à une absence de solidarité et à une mise en danger du groupe tout entier. En raison de cet effet pervers, les militaires ne souhaitent pas une telle modalité de rémunération.

**M. Guy Teissier, rapporteur**, a rappelé qu'un seul gendarme avait refusé son indemnité. Il est en outre paradoxal que la Commission se prononce contre un tel complément de rémunération au moment où des manifestations pour l'emploi et les salaires sont annoncées dans le pays. Il n'est pas choquant de prévoir une telle mesure qui récompense les personnels méritants, même si elle ne relève pas d'une tradition au sein de nos forces armées. De surcroît, il n'existe pas de corps d'Etat dans lequel le mérite soit aussi récompensé que dans les armées, notamment par l'octroi de décorations. La préservation de l'esprit de corps n'est pas incompatible avec l'attribution de primes disparates, comme le montre le système en vigueur dans certaines équipes sportives. La prime au mérite n'est pas nécessairement individuelle et peut aussi être allouée à titre collectif, au niveau par exemple d'une section. Des primes de résultat existent d'ailleurs déjà pour les contrôleurs des armées, les ingénieurs de l'armement et les gendarmes. Revenir sur les dispositions du projet de loi reviendrait à les supprimer. La nouvelle rédaction du Sénat insiste en outre sur l'aspect qualitatif des résultats. Enfin, ces indemnités ne viendraient pas se substituer à d'autres formes de rémunération.

**M. Jacques Brunhes** a observé qu'un des objectifs du projet de loi était de rapprocher les droits des militaires de ceux des civils, en gardant la spécificité des forces armées. Or, ce dernier aspect a ici visiblement été oublié. Si l'armée dispose déjà de divers moyens pour récompenser le mérite, pourquoi ajouter cette mesure ? Un très grand nombre de militaires n'y sont pas favorables.

**Le rapporteur** a indiqué que la notation ne récompensait que les qualités individuelles, alors que cette forme de prime pouvait être allouée à titre collectif.

**M. Michel Dasseux** a fait valoir que le désir obsessionnel d'obtenir une prime liée au mérite risquait de mettre en danger la vie des autres.

**M. Gilbert Le Bris** a souligné que la force d'une armée résidait dans sa cohésion et qu'une prime au mérite était le ferment de divisions possibles. L'individualisation d'une prime est dangereuse.

**M. Jean-Louis Léonard** a reconnu que la rédaction du Sénat, qui se réfère à la qualité des services rendus, représentait une avancée par rapport au texte initial et a indiqué qu'il serait favorable à une prime attribuée collectivement. L'individualisation d'une telle mesure n'est possible que par comparaison à des objectifs. Si elle peut s'appliquer aux gendarmes, suffisamment indépendants, elle ne peut concerner les autres armes.

**M. Joël Hart** a rappelé qu'un débat semblable sur le régime indemnitaire des agents territoriaux avait eu lieu dans sa propre commune. Dans le dispositif en vigueur, c'est le maire qui détermine les agents susceptibles de percevoir ce complément indemnitaire et il n'est pas choquant de distinguer aussi dans les armées les personnels méritants.

**M. Jérôme Rivière** a rappelé l'avancée que représentait la nouvelle rédaction du Sénat. Cette prime sera attribuée par la hiérarchie militaire et on peut lui faire confiance pour veiller à la nécessaire préservation d'un esprit de corps.

**M. Pierre Lang** a souligné que la prime au mérite permet de récompenser l'ardeur au travail tout au long de l'année et pas seulement les actes de bravoure au combat. Les primes au mérite ont permis de remédier à l'absentéisme dans la fonction publique territoriale, le meilleur moyen de décourager l'initiative individuelle consistant à attribuer la même rémunération à tout le monde.

En réponse aux divers intervenants, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– Le projet de loi évoque des indemnités « particulières » mais aucunement des indemnités « individuelles » ; de fait, ces indemnités pourront aussi bien être attribuées à des individus qu'à des compagnies, des régiments, des services, des équipages... Refuser une telle logique conduit à s'interroger sur le bien fondé de l'attribution de décorations qui est également liée au mérite. De fait, les décorations récompensent souvent des actes individuels de bravoure.

– Ces indemnités auront pour objectif de motiver davantage les personnels qui pourraient être tentés de refuser les tâches les moins gratifiantes, de récompenser les unités dont la disponibilité des matériels est la plus élevée, celles qui s'avèrent prêtes à partir en mission dans les meilleurs délais...

– A trop modifier le texte adopté par le Sénat, on risque de revenir à l'individualisation des primes. Il serait donc plus sage de rejeter les amendements, quitte à demander en séance publique des précisions à la ministre.

**M. Jean-Louis Léonard** a *retiré* son amendement. En conséquence, un sous-amendement présenté par le même auteur est *devenu* sans objet.

**M. Jacques Brunhes** a critiqué l'imprécision du texte qui, d'après les indications du rapporteur, viserait des indemnités particulières mais collectives. De fait, les indemnités visées sont bien individuelles.

**M. Michel Voisin, président**, a considéré qu'étaient visés des objectifs collectifs récompensés par des primes particulières.

La Commission a *rejeté* les amendements de M. Jean-Claude Viollet et de M. Jacques Brunhes.

Elle a ensuite *adopté* l'article 10 sans modification.

**Article 11** : *Régimes de pension et de prestations sociales, droit au service de santé des armées*

La Commission a examiné un amendement de M. Jacques Brunhes tendant à rendre obligatoire le contrôle médical approfondi dans les deux mois suivant le retour d'une mission opérationnelle hors du territoire national.

**M. Jacques Brunhes** a souligné que certains troubles pouvant résulter de maladies contractées lors d'opérations extérieures n'étaient pas toujours immédiatement décelables.

**Le rapporteur** a considéré que le système de prévention médical est relativement complet avec une visite médicale annuelle et une visite précédant chaque mission à l'étranger. Instaurer un contrôle systématique au retour d'une opération extérieure paraît assez difficile, mobilisant le service de santé au-delà de ses possibilités. En outre, les militaires de retour de mission sont en général pressés de rentrer chez eux et ne souhaitent pas passer plusieurs jours en observation. Enfin, une visite médicale approfondie au retour d'une mission opérationnelle à l'étranger reste toujours possible mais son opportunité est laissée à l'appréciation des intéressés.

La Commission a *rejeté* l'amendement puis elle a *adopté* l'article 11 sans modification.

**Article 30** : *Volontaires*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

**Article 33** : *Procédures de nomination*

Après avoir considéré qu'un projet de loi relatif à la réserve devait être examiné par le prochain conseil des ministres, **M. Jean-Louis Léonard** a retiré trois amendements concernant ce sujet.

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

**Article 41** : *Echelle des sanctions disciplinaires*

La Commission a examiné deux amendements de M. Jacques Brunhes revenant au texte adopté par l'Assemblée nationale et tendant respectivement à :

- faire passer du deuxième au troisième groupe de sanctions l'abaissement définitif d'échelon en raison de sa gravité ;
- faire passer du deuxième au troisième groupe de sanctions la radiation du tableau d'avancement en raison de sa gravité.

**M. Jacques Brunhes** a rappelé que la ministre s'était montrée favorable à ces rédactions lors de l'examen du texte en première lecture par l'Assemblée nationale.

**Le rapporteur** a fait valoir que le Sénat avait adopté une rédaction réorganisant, dans un souci d'équilibre et de gradation, les sanctions disciplinaires des deuxième et troisième groupes. Sans revenir sur certaines modifications apportées par l'Assemblée nationale, comme le passage du blâme du ministre du deuxième au premier groupe, il a fait passer l'abaissement définitif d'échelon ainsi que la radiation du tableau d'avancement du troisième au deuxième groupe. C'est ainsi que ne figurent plus dans le troisième groupe que les sanctions les plus lourdes, mettant en cause le statut des intéressés.

La Commission a *rejeté* les amendements puis elle a *adopté* l'article 41 sans modification.

La Commission a ensuite *adopté* les articles 42, 50, 52, 53, 65, 74, 76, 79, 81, 86, 87 et 88 sans modification.

**Article 89** : *Limites d'âge*

La Commission a examiné un amendement présenté par MM. Jean-Louis Léonard, Jean-Claude Beaulieu et Philippe Vitel, visant à

repousser à 60 ans la limite d'âge des militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA).

**M. Jean-Claude Beaulieu** a indiqué qu'une telle proposition permettrait d'utiliser au mieux les compétences de ces personnels, dans un contexte de pénurie au sein de hôpitaux militaires, tout en alignant leur régime sur celui en vigueur dans le service public hospitalier civil.

**Le rapporteur** a fait valoir que ces personnels sont fortement associés aux activités opérationnelles – ce qui n'est pas le cas des civils. Il apparaît souhaitable que la limite d'âge qui leur est appliquée soit la même que celle des sous-officiers aux côtés desquels ils servent.

Tenant compte de l'avis défavorable du rapporteur, M. Jean-Claude Beaulieu a *retiré* cet amendement.

**M. Pierre Lang** a repris cet amendement, soulignant que parmi les personnels concernés, certains d'entre eux sont des techniciens d'hôpitaux jamais projetés en opération extérieure. La catégorie des militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées recouvre des situations différentes.

La Commission a *rejeté* l'amendement. Puis, elle a *adopté* l'article 89 sans modification.

**Article 90** : *Évolution progressive des limites d'âge*

La Commission a examiné un amendement présenté par MM. Jean-Louis Léonard, Jean-Claude Beaulieu et Philippe Vitel, visant à relever à 57 ans, dès le 1<sup>er</sup> juillet 2005, la limite d'âge des commandants et des capitaines de carrière.

**M. Jean-Louis Léonard** a indiqué que cet amendement permettait de répondre aux difficultés transitoires que suscitent les dispositions relatives aux limites d'âges pour les capitaines issus du rang. De plus, de façon indirecte, il aurait pour conséquence de renforcer l'attractivité du passage au grade d'officier.

**Le rapporteur** a souligné que cet amendement aboutirait à rompre l'équilibre établi par le dispositif transitoire de modification des limites d'âge et conduirait à pénaliser l'avancement général des officiers. Cette rédaction, au demeurant généreuse, risque ainsi d'avoir des effets négatifs.

Après avoir relevé que cette proposition ne bloquerait aucun lieutenant mais risquait, au pire, de ralentir l'avancement hiérarchique d'un petit nombre d'adjudants-chefs, M. Jean-Louis Léonard a *retiré* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 90 sans modification.

**Article 94** : *Ouverture du droit à pension de retraite pour les militaires engagés radiés des cadres par suite d'infirmités*

La Commission a *adopté* l'article 94 sans modification.

**Article 95** : *Modification des règles d'imputabilité au service des blessures et protection des magistrats participant à une opération extérieure*

La Commission a examiné un amendement présenté par MM. Jean-Louis Léonard, Jean-Claude Beaulieu et Philippe Vitel, ayant pour objet d'étendre aux maladies les cas de présomption d'imputabilité des infirmités au service.

**M. Jean-Claude Beaulieu** a souligné qu'il était souhaitable d'accroître la protection des militaires afin de tenir compte de l'évolution des conditions des opérations extérieures.

**Le rapporteur** a rappelé qu'un amendement similaire avait été adopté en Commission à l'Assemblée nationale mais, jugé contraire à l'article 40 de la Constitution, il n'avait pu être défendu en séance publique. Par ailleurs, le projet de loi étend la protection des militaires de façon satisfaisante : d'une part, a été instaurée une visite médicale pour les personnels rentrant d'opération extérieure, d'autre part, le délai de constatation permettant d'accorder la présomption d'imputabilité de la blessure au service a été étendu de 30 à 60 jours. Une nouvelle modification de l'article 95 paraît donc inutile.

Tenant compte de l'avis défavorable du rapporteur, M. Jean-Claude Beaulieu a *retiré* cet amendement.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 95 sans modification.

**Article 96** : *Extension de certaines dispositions du code des pensions militaires d'invalidité aux militaires participant à des opérations extérieures*

La Commission a *adopté* l'article 96 sans modification.

Après que **M. Gilbert Le Bris** a indiqué que l'absence de modification de l'article 10 conduisait les commissaires du groupe socialiste à réserver leur vote sur le projet de loi et que **le rapporteur** a conclu à un avis favorable, la Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi.

\* \*  
\*

**Mercredi 9 mars 2005**

*Présidence de M. Guy Teissier, président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a examiné le rapport d'information de **M. Yves Fromion sur la recherche dans le domaine militaire.**

**Le président Guy Teissier** a indiqué que le rapporteur avait souhaité que le titre du rapport d'information se réfère désormais à la recherche de défense et de sécurité, afin de mieux correspondre à son contenu, et qu'il n'y voyait aucun inconvénient.

**M. Yves Fromion, rapporteur**, a souligné que la recherche dans le domaine de la défense était un sujet récurrent, la Commission de la défense ayant déjà étudié en 2000 un rapport très complet de Martine Lignières-Cassou. Pourtant, il était nécessaire de revenir sur cette question car il n'est pas exagéré de dire que la question de la recherche et de l'innovation est actuellement au cœur des réflexions en Europe. L'Union s'est donné pour objectif de consacrer 3 % de son PIB à la recherche et développement, et la recherche militaire ne peut être tenue à l'écart du mouvement, ne serait-ce qu'en raison de la place très particulière qu'elle occupe en France et des inquiétudes fréquemment exprimées sur ce sujet.

Malgré les difficultés multiples, notamment budgétaires, il convient de ne pas céder au défaitisme. Les réalisations des industriels et des établissements publics de recherche français depuis plus de trente ans sont remarquables, et directement liées à l'édification d'une force de dissuasion indépendante. Toutefois, ce modèle s'érode progressivement.

Les aspects budgétaires sont primordiaux en la matière. Or, l'effort de recherche technologique, qui exclut notamment les contributions au commissariat à l'énergie atomique (CEA) et au budget civil de recherche et développement (BCRD), a connu une érosion continue, avant qu'apparaisse récemment un rattrapage significatif (+ 6,6 % en 2004, + 19,4 % en 2005). Il est légitime de considérer que l'effort, quoiqu'important, n'est pas à la hauteur des besoins. Si la loi de programmation militaire 2003-2008 a prévu une moyenne de crédits de recherche et technologie (R & T) de 647 millions d'euros par an, les crédits effectivement consommés en 2003 et 2004 ont représenté 504 millions d'euros en moyenne annuelle.

Si l'on raisonne « hors nucléaire » et en faisant abstraction de la contribution défense au BCRD, la France joue certes un rôle de premier plan dans la recherche, mais son niveau d'effort est inférieur à celui consenti par le

Royaume-Uni. De plus, en Europe, les dépenses de recherche militaire sont extrêmement concentrées et la tendance générale est à leur baisse.

Ces évolutions contrastent fortement avec l'investissement dans la recherche de défense effectué aux États-Unis. La R & D militaire s'y est élevée en 2004 à 70,9 milliards de dollars (+ 12,5 %) et les dépenses de R & T américaines en 2004 sont dix fois supérieures à celles de la France. Les comparaisons chiffrées doivent cependant être maniées avec prudence, dans la mesure où les objectifs stratégiques poursuivis par l'Europe et les États-Unis ne sont pas comparables. Davantage qu'un écart technologique menaçant, c'est d'un écart capacitaire qu'il s'agit, mesuré à la fois par le moindre nombre de systèmes d'armes et par leur déploiement moins rapide. Cette constatation ne doit pas être confondue avec un optimisme aveugle, car même un retard de mise en service peut avoir des conséquences très importantes, notamment en matière d'interopérabilité des télécommunications et donc des forces. De plus, l'effort de recherche de défense américain s'exerce dans des domaines stratégiques et, compte tenu des moyens mis en œuvre, risque de finir par produire à court et à moyen terme de réels effets de décrochage.

Une réaction est donc nécessaire. L'échelon européen est-il pour autant le plus pertinent ?

Il convient de distinguer entre les actions intergouvernementales et les actions communautaires. S'agissant des premières, le bilan en matière de recherche de l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), de la *Letter of Intent* (LoI) et du groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO) est pour le moins limité au regard des enjeux. Les projets de recherche et technologie gérés par le GAEO ne représentent qu'environ 100 millions d'euros par an. La création en juillet 2004 de l'agence européenne de défense (AED) suscite donc de nombreux espoirs. Une de ses missions porte sur le renforcement de l'efficacité de la R & T de défense européenne. L'AED ne dispose pas pour l'instant de budget propre lui permettant de financer des actions de recherche et l'essentiel de ses ressources proviendra vraisemblablement des projets précis qui lui seront confiés par des groupes d'États membres. Pour susciter ces apports, l'agence dispose d'un atout, son caractère neutre. Cela ne peut toutefois être suffisant et l'AED doit aborder la double question de l'harmonisation des perspectives et de la spécialisation technologique. Pour cela, l'agence peut jouer un rôle déterminant, à la fois comme lieu d'échange, mais aussi par sa capacité d'expertise en élaborant en quelque sorte une « cartographie » des capacités technologiques et des savoir-faire industriels en Europe, tâche très importante sur laquelle les industriels insistent beaucoup.

Enfin, l'Europe de la recherche de défense ne se réalisera pleinement que si des projets mobilisateurs sont définis. Il est en effet

important de fixer de grandes idées mobilisatrices, fournissant un objectif clair et politiquement compréhensible, afin d'assurer notamment l'amplitude et la pérennité de l'effort budgétaire. Cette démarche permettrait d'entraîner des groupes de pays volontaires, l'accord de l'ensemble des membres étant difficile à obtenir. Le projet de Constitution européenne ouvre des perspectives intéressantes par la possibilité d'établir des coopérations structurées permanentes en matière de défense.

Par-delà cette coopération intergouvernementale, l'Union européenne ne se désintéresse pas totalement des questions de défense, mais une réticence forte continue à se manifester, et ce tout particulièrement lorsque l'on aborde les domaines de la recherche. Toutefois, les préoccupations liées à la lutte contre le terrorisme offrent un champ nouveau d'action, permettant de développer des technologies qui sont dans une large mesure duales. La Commission européenne a d'ores et déjà lancé une action préparatoire dans le domaine de la recherche sur la sécurité et elle a proposé la mise en place d'un programme de recherche spécifique dans le cadre du 7<sup>ème</sup> PCRD, à compter de 2007. La question du montant financier qui sera consacré à ce programme reste entière. Compte tenu de l'attachement à l'OTAN des nouveaux États membres et des faibles préoccupations en matière de défense des Européens en général, c'est sans doute par le biais des questions de sécurité interne et de lutte contre le terrorisme qu'il est envisageable d'intéresser les « petits États » à participer à des programmes de recherche duale.

Au total, il faut toutefois convenir que l'échelon européen n'est pas en état à court terme de suppléer les déficiences nationales. L'Europe ne peut donc servir d'alibi à une renonciation aux efforts de recherche à l'échelon national, sous peine de voir s'effondrer un potentiel qui reste un atout puissant.

Il convient avant tout d'assurer le maintien des capacités technologiques dans les secteurs jugés stratégiques, grâce notamment aux établissements publics ayant des activités de recherche importantes et des compétences reconnues dans le domaine de la défense. Leurs réformes doivent être encouragées. La direction des applications militaires (DAM) du CEA poursuit une stratégie d'ouverture devant permettre la mise au service de la communauté scientifique des grands outils dont elle dispose. L'institut franco-allemand de recherches de Saint-Louis (ISL), créé par le traité du 31 mars 1958, doit faire face au défi de son insertion dans un cadre européen. Ses tentatives sont pour l'instant modestes en raison de la complexité de son statut.

Les grandes entreprises du secteur de la défense occupent une place très importante dans la recherche de sécurité et de défense : en 2003, 67 % des crédits d'études-amont leur ont été attribués. Elles se sont restructurées et se spécialisent progressivement à l'échelle européenne, mais ce

processus ne s'accomplira pleinement que si les États l'accompagnent. La recherche privée de défense ne peut se concevoir qu'avec un puissant soutien public, à l'image de ce qui est fait aux États-Unis. De ce point de vue, l'effort consenti par l'État est insuffisant et aléatoire, même si une politique active de démonstrateurs technologiques est mise en oeuvre, permettant de mobiliser les industriels et les acteurs publics autour d'un projet fédérateur tout en offrant des perspectives significatives de coopération à l'échelle européenne, comme en témoigne le projet UCAV. De plus, en l'absence de programme d'armement, ces démonstrateurs offrent une possibilité d'entretien des compétences à moindre frais dans des secteurs stratégiques.

Au-delà du maintien des compétences, il est nécessaire de favoriser l'innovation technologique. L'évolution récente de l'organisation de la DGA a notamment pour objectif de retrouver une capacité d'expertise technique. De plus, afin de préparer davantage les capacités à long terme, une mission pour la recherche et l'innovation scientifique (MRIS) sera créée en son sein. Elle aura pour objet d'assurer l'interface avec les grands établissements publics de recherche et les industriels, mais aussi de susciter des thèmes de recherche avec des laboratoires et des universités, afin de ne pas passer à côté de ruptures technologiques potentielles.

La vitalité du tissu industriel constitué par les PME-PMI est également un élément favorisant l'innovation technologique, et leur accès direct et indirect aux marchés de recherche de défense devrait être amélioré. Mais l'ensemble des industriels de défense déplore la difficulté de coopérer avec les structures de recherche publique civile. Une action pédagogique et incitative doit être engagée par la tutelle des établissements publics de recherche, par la DGA et surtout par les laboratoires universitaires, afin de favoriser la réalisation de partenariats. Les établissements publics de recherche intervenant dans le domaine de la défense et de la sécurité peuvent aussi jouer un rôle d'intermédiaire pour assurer un bon couplage entre deux mondes de la recherche qui s'ignorent trop. Cette question essentielle devrait être prise en compte dans le projet de loi sur la recherche en cours de préparation ; de même il importe que la nouvelle agence nationale de la recherche et la MRIS établissent entre elles les liens nécessaires.

Le rapporteur a conclu en soulignant l'excellence du tissu de recherche de défense et de sécurité français attestée par ses réalisations. Pour conforter cette situation, sept recommandations peuvent être formulées.

Premièrement, les crédits prévus par la LPM en matière de R & T doivent être considérés comme prioritaires, car ils engagent les capacités militaires de l'avenir. Ils pourraient faire l'objet d'un programme spécifique dans le cadre de la LOLF.

Deuxièmement, l'Union européenne n'étant pas en état à court et moyen terme de prendre véritablement le relais des États membres, il convient tout d'abord de consentir un effort significatif à l'échelle nationale, afin que la France se situe au niveau atteint par le Royaume-Uni. L'objectif raisonnable serait d'atteindre un milliard d'euros de crédits effectivement utilisés au titre de l'effort de recherche et technologie, y compris la contribution au BCRD et hors nucléaire.

Troisièmement, il faudra sans doute envisager de modifier le traité franco-allemand de 1958, pour « européaniser » pleinement l'ISL.

Quatrièmement, le projet de loi d'orientation et de programmation de la recherche et de l'innovation devrait se pencher sur l'encouragement à la recherche réalisée par les PME-PMI innovantes. Ce texte doit également aborder la question du décloisonnement entre la recherche publique civile et la recherche de défense.

Cinquièmement, il convient de susciter au plan européen les efforts de rationalisation indispensables pour assurer à la recherche de défense et de sécurité une meilleure efficacité. Cette demande formulée avec force par les industriels mérite une attention particulière.

Sixièmement, il faut combler l'absence de projet majeur et fédérateur dont souffre la recherche de défense et de sécurité. La définition et la gestion d'une mission générale sur l'aviation automatisée, à l'échelon européen, permettraient d'aborder des technologies très diverses et d'intéresser de nombreux partenaires en raison de la dualité importante des utilisations. Les États-Unis se sont largement engagés dans cette voie et les technologies concernées sont aussi diverses qu'avancées.

Enfin, pour inciter davantage d'États membres de l'Union européenne à participer à l'effort commun de défense, il est nécessaire d'adopter des dispositions financières incitatives. A cet égard, la proposition visant à ce que le pacte de stabilité et de croissance réformé réserve un traitement particulier à certaines dépenses, telles que la recherche ou la défense, doit être approuvée.

La recherche de défense et de sécurité se situe à un tournant. L'Europe constitue une perspective crédible, grâce à l'AED et aux coopérations structurées permanentes. Mais, dans l'attente que ce dessein se confirme, la France doit continuer à s'engager résolument à soutenir le remarquable dispositif dont elle s'est doté.

**Le président Guy Teissier** a souligné l'importance de la dimension européenne de la recherche de défense, tout en saluant les performances françaises remarquables dans ce domaine ; de fait, le « gap »

entre les États-Unis et l'Europe apparaît davantage financier que technologique.

Il a rappelé que, dès janvier, le bureau a proposé que la Commission entende M. Nick Witney, directeur général de l'AED, et M. Nazzareno Cardinali, directeur de l'OCCAR. Ce dernier devrait s'exprimer devant la Commission dans quelques semaines, ce qui fournira l'occasion de lui poser des questions sur les enjeux de la recherche de défense, à la lumière des conclusions du présent rapport.

En France comme en Europe, coexistent de nombreux organismes de recherche militaire, dont les compétences se chevauchent parfois. On peut notamment s'interroger sur les missions respectives de l'AED et de l'OCCAR et sur l'avenir de cette dernière organisation. Il serait intéressant d'entendre également la ministre sur ce point, et plus généralement sur le sujet de la recherche militaire.

**M. Bernard Deflesselles** a demandé s'il était possible d'apprécier les conséquences opérationnelles de l'écart constaté par le rapporteur entre les crédits de recherche définis par la loi de programmation militaire et ceux effectivement consommés : cet écart financier se traduit-il par des retards ou des décalages dans certains programmes militaires ?

**Le rapporteur** a indiqué que les principales lacunes résultant d'insuffisants moyens budgétaires peuvent être identifiées dans le domaine des capacités de commandement, de communication, de conduite des opérations et du renseignement, ce qui emporte des conséquences importantes en matière d'interopérabilité avec les autres forces armées dans le cas de coalition. Peuvent être ainsi constatées des lacunes dans les équipements en liaison 16 ainsi que dans les transmissions satellitaires, ce qui peut d'ailleurs affecter les opérations menées par les forces spéciales.

**M. Jean-Michel Boucheron** a relevé l'enthousiasme manifesté par le rapporteur sur les perspectives de coopération européenne en matière de recherche. Toutefois, on peut être légitimement préoccupé par le fait que le budget de l'AED dépend de celui de l'Union européenne, lui-même très contraint et soumis à l'approbation unanime des États membres. Un accroissement de ses moyens pourrait donc se heurter à l'opposition d'un seul pays, alors que, par exemple, il est de notoriété publique que le président de la Lituanie est proche de la CIA. De plus, la mise en œuvre de coopérations structurées entre plusieurs pays requiert l'accord de tous les autres États membres ; certains d'entre eux, qui ne souhaiteraient pas favoriser le développement d'une défense européenne, pourraient ainsi opposer leur veto. Enfin, s'agissant du programme européen Galileo, il faut rappeler que, sous la pression directe des États-Unis, il a été décidé d'abandonner de fait l'utilisation

militaire du signal de précision, alors que cette possibilité constituait pourtant la raison d'être du lancement du programme. Aux termes de l'accord conclu par le conseil des ministres des transports de l'Union, en décembre 2004, l'unanimité est ainsi requise pour permettre l'utilisation de Galileo pour le guidage d'armes de précisions.

**Le rapporteur** a rappelé que l'agence européenne de défense, prévue à l'article I-41 du projet de traité constitutionnel, est une organisation intergouvernementale. Il appartiendra, à l'avenir à chaque État désireux d'adhérer à un projet d'armement commun de débloquer les crédits nécessaires à la réalisation des investissements y afférents.

Les coopérations structurées permanentes, définies aux articles I-41 et III-312 du projet de traité constitutionnel, ne pourront concerner que des États qui partagent une forte implication dans les domaines de la défense et de l'armement, avec des moyens relativement comparables. Il est vraisemblable que les membres de la LoI seront plus particulièrement intéressés par ce type de coopération. Un tel processus n'est pas sans rappeler les coopérations intercommunales françaises, qui fonctionnent plutôt bien, et il n'y a pas lieu de penser qu'un type de coopération analogue ne puisse pas s'appliquer aux États membres de l'Union. Cependant, le risque de blocage existe et il ne saurait être question de le nier.

**M. Jean Michel** a souligné qu'alors que les traités en vigueur permettent de mettre en place des coopérations renforcées à la seule condition d'un accord des États participants, le projet de traité constitutionnel se présente comme une régression en prévoyant que les coopérations structurées permanentes ne pourront voir le jour que si l'ensemble des États membres de l'Union, ainsi que la Commission européenne, ont donné leur aval.

Il y a là un motif d'inquiétude assez fort, dans la mesure où les États membres qui sont affidés à des influences extérieures pourront ainsi bloquer des initiatives en faveur d'un renforcement de l'Europe de la défense. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit pour Galileo, dont la mise en place a été directement subordonnée à un accord américain. Dans ces conditions, il y a tout lieu de s'interroger sur le devenir de l'autonomie de l'Europe de la défense.

Tout en reconnaissant qu'un blocage était possible sur la mise en œuvre des coopérations renforcées, **le rapporteur** a justifié le mécanisme prévu en indiquant que l'Union européenne pourrait désormais déléguer des missions de défense aux États ayant noué des coopérations renforcées en la matière. Les implications des coopérations renforcées étant très fortes, il est tout à fait justifié que des verrous aient été prévus en faveur des autres États membres. Pour ce qui concerne le programme Galileo, s'il est incontestable que son déroulement a été émaillé de difficultés réelles, il n'en demeure pas

moins que la ministre de la défense a affirmé que la constellation européenne de satellites de positionnement pourra être utilisée par les forces armées. Peut-être quelques contraintes et limitations existeront-elles, mais la ministre a précisé que Galileo demeurera conforme aux besoins de la défense.

**M. Jean-Michel Boucheron** a observé que les propos de la ministre portaient sur l'utilisation de Galileo par les militaires, sans précision aucune sur la nature de cette utilisation.

**Le président Guy Teissier** a rappelé que la Commission devait entendre la ministre de la défense dans un avenir proche et que cela serait l'occasion de lui faire préciser ce point. La vocation du système se borne-t-elle au guidage de véhicules terrestres ou s'élargit-elle au guidage des missiles de haute précision ? Il a rappelé la position adoptée par la Suède, pays proche des États-Unis, qui a pesé de tout son poids contre le projet.

**Le rapporteur** a rappelé que la technologie de Galileo était pour partie d'origine américaine.

**M. Charles Cova** a insisté sur l'utilité de créer une mission d'information sur la part du budget de la défense consacrée à la direction des applications militaires (DAM) du CEA.

**Le rapporteur** a rappelé des données sur l'utilisation des crédits confiés à la DAM figuraient d'ores et déjà dans le rapport pour avis sur la dissuasion nucléaire, présenté par M. Antoine Carré. De plus, en 2005, le CEA a reçu 35 millions d'euros à partir du BCRD, afin de financer le programme de lutte contre la menace NRBC.

La Commission a *décidé*, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

---

**FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN****Mercredi 9 mars 2005***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président**Puis de M. Michel Bouvard, vice-président*

La Commission des Finances, de l'économie générale et du plan a auditionné **M. Bruno Parent, directeur général des impôts du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.**

**M. Bruno Parent** a indiqué qu'il traiterait principalement de la réforme de la Direction générale des impôts, qui répond à une triple exigence : améliorer la performance, placer les usagers au cœur du processus, maîtriser les coûts.

S'agissant de la performance en 2004, douze des quinze objectifs ambitieux qui figuraient dans le contrat de performances de la DGI ont été atteints ou dépassés. Peu d'administrations disposent d'un tel outil, qui facilite la réforme et le management, en offrant la visibilité dont doit disposer une grande organisation, non seulement au niveau central, mais dans chacune des 500 villes d'implantation de la DGI, et même pour chacun des cadres et des agents. Ainsi, les directeurs des services fiscaux, qui sont de vrais managers, disposent d'objectifs déclinés localement et contractualisés avec le directeur général des impôts. Il ne s'agit donc nullement d'un mécanisme centralisé et technocratique, mais bien d'un dispositif qui irrigue le réseau et qui pilote l'action au quotidien.

Afin de mettre l'utilisateur au cœur des processus, la notion d'administration de service a été largement développée. La très vaste restructuration du réseau de la DGI vise à s'organiser au service des usagers et à leur offrir, chaque fois que possible, un interlocuteur fiscal unique. C'est à ce principe qu'a répondu, en 2002, la création de la Direction des grandes entreprises. A la fin de l'année, sera achevée la restructuration qui permettra à chaque PME de disposer d'un interlocuteur unique. Cela signifie qu'on a déplacé les lignes – ce qui a fait tant débat à une certaine époque – entre la DGI et la Direction générale de la comptabilité publique, le recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires ayant été transféré en 2004 de la seconde à la première. Qui plus est, les recettes et les centres des impôts, qui

formaient une organisation bicéphale où les usagers, en particulier les PME, ne se retrouvaient pas toujours, ont été rapprochés pour leur offrir un interlocuteur unique. Vingt mille fonctionnaires sont concernés. Au 1<sup>er</sup> mars 2005, 83 % de la feuille de route ont été atteints et, conformément aux engagements, la restructuration sera achevée le 31 décembre 2005.

L'État a également consenti des investissements importants, dans le cadre du programme Copernic, pour moderniser l'administration fiscale et évoluer vers l'administration multimédia, qui permet à l'utilisateur de choisir le canal d'information qu'il préfère. La DGI a ainsi été la première à ouvrir des centres d'appel téléphonique accessibles le soir et le samedi. Depuis le début de l'année, son portail fiscal offre la possibilité d'accéder de manière personnalisée à la documentation fiscale : en fonction de ses centres d'intérêt, l'utilisateur reçoit directement sur son ordinateur toute l'actualité fiscale correspondante. Les ministres ont aussi annoncé le 8 février dernier l'ouverture du compte fiscal d'entreprise, qui permet de consulter aussi bien la situation déclarative que les paiements.

S'agissant de l'amélioration des relations avec le contribuable, parmi les trente mesures annoncées par M. Nicolas Sarkozy en novembre 2003, figure la sécurité juridique. Face à la complexité de la fiscalité, l'utilisateur qui souhaite se conformer à la loi peut demander à l'administration fiscale, laquelle est engagée par sa réponse, de lui indiquer le droit applicable. Il peut aussi demander de lui-même à être contrôlé.

La meilleure prise en compte de la bonne foi des contribuables est également un objectif, car l'immense majorité des citoyens et des entreprises ont un comportement honnête et civique. Dans ce cadre, des mesures de régularisation en cours de contrôle et de relance amiable vont être mises en œuvre. L'administration doit en effet mieux distinguer les contribuables de bonne foi et ceux qui ne le sont pas. Ainsi, à partir de 2005, une lettre signalant une erreur probable dans la déclaration de revenus sera adressée aux contribuables. S'ils reconnaissent l'erreur, les contribuables n'auront qu'à renvoyer un coupon et ne seront astreints à aucune pénalité. M. Jean-François Copé a également lancé l'idée d'une charte du contribuable fondée sur les principes de simplicité, de respect et d'équité, qu'il présentera prochainement devant le Comité national des usagers de l'administration fiscale.

Le contrat de performance de la DGI est un outil au service d'un autre objectif essentiel, la maîtrise des coûts, qui passe par :

– des suppressions de postes. De 2003 à 2005, 2500 postes auront été supprimés. Au titre de 2005, la DGI effectue 10 % des 10 000 suppressions de postes bruts de l'État. C'est dire l'effort qu'elle accomplit au moment où ses

tâches s'accroissent avec le recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires ;

– le programme « dépenser mieux ». Destiné à ce que chaque fonctionnaire s'imprègne de cette nécessité, il commence à porter ses fruits avec, par exemple le contrat « Tem' post » que la DGI a été la première administration à passer avec La Poste ;

– un programme ambitieux de cessions immobilières. Il a porté sur 25 immeubles en 2004, sans tenir compte de la très grosse opération qu'a été le déménagement à Saint-Maurice des 300 fonctionnaires de la Direction de l'intervention domaniale jusque-là installés rue Scribe à Paris, dans un bâtiment ainsi remis sur le marché. Grâce à la gestion dynamique de son parc immobilier, la DGI a pu financer les très importants travaux immobiliers liés à la mise en place de l'interlocuteur unique des PME.

L'année 2005 sera riche en défis pour la DGI : bilan des expérimentations, lancement de nouvelles expériences, dont la déclaration pré-remplie, réforme de la redevance grâce à la case prévue à cet effet sur la déclaration de revenus. Sans faire preuve d'autosatisfaction, et en étant consciente de ce qui lui reste à faire, elle nourrit quelque fierté des progrès déjà accomplis, et dont les citoyens commencent à témoigner, comme le montrent les sondages effectués auprès d'eux.

**Le président Pierre Méhaignerie** a fait observer que la prise en compte de la bonne foi du contribuable était largement tributaire de la personnalité de chaque inspecteur des impôts... Il a également demandé si le reclassement des personnels du service de la redevance était efficace et conforme à aux attentes.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général**, après s'être réjoui des excellentes relations entre la DGI et la DGCP, a souhaité que M. Bruno Parent en dise davantage sur la restructuration du réseau de la première, en liaison avec celui de la seconde, et sur l'objectif de l'interlocuteur fiscal unique des PME.

Il s'est par ailleurs demandé si le succès remporté dans le domaine des cessions immobilières n'avait pas été facilité par le fait que la DGI a en son sein le service des domaines, et s'il serait possible de récompenser les efforts faits par ceux qui préféreront la location à l'occupation gratuite d'immeubles de grande valeur.

Il a enfin sollicité des informations complémentaires sur les indicateurs de satisfaction des usagers.

**M. Alain Rodet** a demandé si la DGI a pu, dans le cadre de ses contrats d'objectifs, réduire la disparité entre Paris et la province en matière de contrôles fiscaux.

**M. Jean-Louis Dumont**, sans nier la réalité des évolutions de la DGI, a souligné qu'il y avait quelque nuance entre les principes affichés à l'échelon national et ce qui se passe sur le terrain. On peut parler de management, d'efficacité, d'indicateurs de performance, mais l'important est la façon dont tout cela est décliné dans les directions départementales. C'est en particulier la bonne compréhension des objectifs assignés qui peut éviter les conflits.

Il a également fait part de ses doutes quant à l'usage des crédits destinés aux travaux dans le cadre de la gestion immobilière : n'a-t-on pas tendance à les consommer à tout prix, par exemple en passant de l'aile gauche à l'aile droite d'un bâtiment, sans gagner pour autant en efficacité ?

Enfin, serait-il possible de remédier à la différence de traitement des dossiers entre les départements ? Est-il ainsi normal que les contrôles soient totalement différents pour une entreprise jusqu'ici installée en Moselle et qui déménage dans la Meuse ?

**M. Thierry Carcenac** a jugé souhaitable, si l'on veut renforcer le civisme fiscal, de parler de « citoyen » contribuable, plutôt que d'usager.

Il a par ailleurs rappelé que les économies de 0,12 % réalisées en 2004 sur les 3,450 milliards du budget de la DGI tenaient essentiellement à la suppression de 1.167 emplois de catégorie C. Était-ce bien le but poursuivi en investissant 900 millions et en faisant intervenir 1000 personnes dans le programme Copernic ? Il sera intéressant, de ce point de vue, d'avoir les résultats de l'audit en cours sur Copernic.

Enfin, comment atteindre les objectifs de recouvrement offensif et de lutte contre la fraude fiscale ? Avoir concentré 300 agents au sein de la Direction des grandes entreprises est-il un gage d'efficacité, alors qu'ils doivent contrôler 35 000 entreprises, dont un certain nombre ont des activités hors du territoire national ?

**M. Denis Merville** a remercié M. Bruno Parent pour son exposé synthétique, qui a bien montré que la DGI bouge et se modernise. Il a souhaité savoir s'il était possible d'associer davantage les agents au processus de réformes en les récompensant pour les efforts qu'ils accomplissent.

Il est vrai par ailleurs que les relations avec les usagers s'améliorent, en particulier grâce aux actions que mènent certaines directions comme celle de Rouen, qui offre des horaires très larges à ceux qui ont besoin

d'aide pour leurs déclarations. Il serait souhaitable, cela dit, de remédier aux inégalités dans le contrôle des grandes entreprises entre Paris et la province.

**M. Michel Bouvard** a demandé si les délais de réponse des centres d'appel téléphonique et Internet sont conformes à ce qui avait été annoncé lors de la présentation des nouveaux dispositifs.

**M. François Scellier**, qui préfère également le mot « contribuable », lié à l'idée d'un acte volontaire du citoyen, à celui d'« usager », qui évoque davantage un bénéficiaire, a rappelé que, depuis qu'il est élu, la DGI a toujours été l'administration qui lui a posé le moins de problèmes. Les nouveaux moyens techniques devraient permettre d'améliorer encore un accueil du public, déjà excellent.

Il a souhaité connaître, dans la mesure où il est impératif que les redressements se concluent par des paiements, le taux de rentrées fiscales par rapport aux vérifications et aux rappels effectués.

Enfin, on a longtemps dit qu'on ne pouvait techniquement aller au-delà d'un certain nombre d'assujettis à l'impôt sur le revenu, mais serait-il désormais possible d'augmenter le nombre de ceux qui s'acquittent d'une contribution, même légère ?

**Le président Pierre Méhaignerie** a rappelé qu'il y a encore des efforts à faire pour libérer les énergies, tant, comme l'a écrit Michel Camdessus, « l'État est devenu inamical pour les citoyens ». Ainsi, face à la complexité à laquelle il était soumis, un créateur d'entreprise unipersonnelle a déclaré que, « pour entreprendre en France, il faut aimer vivre sous la menace »...

**M. Bruno Parent** a jugé que cette phrase était révélatrice de ce qu'il s'efforce de combattre. L'image d'une administration enfermée dans ses bureaux, qui attend que le contribuable ait un problème pour se manifester et qui entretient avec lui des relations où la puissance régaliennne s'exerce parfois avec excès, appartient au passé. Désormais, et chaque jour davantage, l'administration sort de ses murs, va au devant des contribuables, anticipe leurs difficultés, essaie de les accompagner dans leur devoir fiscal afin de développer le civisme.

S'agissant plus précisément de la création d'entreprise, le livret fiscal des créateurs, lancé l'an dernier, incarne cette attitude. Il donne à chacun les coordonnées précises de l'agent le mieux à même de l'aider et propose, dès la création, un rendez-vous personnalisé pour aider le créateur d'entreprise à s'y retrouver.

Dans le même esprit, le rescrit est un outil puissant au service des contribuables. Mais il est vrai qu'il faut que de tels outils soient davantage

connus. C'est pourquoi une cellule d'animation va être chargée de promouvoir le rescrit. Une démarche analogue est souhaitable pour les téléprocédures.

La redevance occupait 1.400 personnes à la DGCP ; 400 restent affectées au contrôle, les autres font l'objet d'un plan de redéploiement au sein de la comptabilité publique soigneusement préparé. D'ailleurs, et cela n'est pas fréquent, un accord a été signé entre une bonne partie des syndicats et le ministre, afin d'organiser le reclassement des personnels.

S'agissant de l'immobilier, le contrat de performance de la DGI prévoit un retour à cette administration d'une part importante du capital libéré par la vente d'un immeuble. Il s'agit donc d'un outil de responsabilisation des managers, puisque c'est en son propre sein que la DGI trouve les ressources nécessaires pour mener ses restructurations.

C'est cela qui a été le moteur d'une politique immobilière dynamique et cela n'a rien à voir avec les responsabilités qu'elle exerce dans la gestion domaniale. Par ailleurs, il serait également utile de trouver des leviers d'intéressement pour que toute l'administration soit motivée afin d'accomplir ce travail très lourd qu'est la réduction du parc locatif.

**M. Michel Bouvard** a souhaité savoir si, dans le cadre d'une gestion patrimoniale intelligente de l'État, on vérifie, avant de le mettre sur le marché, si une autre administration n'a pas besoin de l'immeuble. Le précédent des locaux de l'ENA incite à se demander si les bâtiments mis en vente ne sont pas parfois rachetés par des administrations ou des structures appartenant à l'État...

**M. Bruno Parent** a confirmé que la réglementation domaniale oblige à procéder à de telles vérifications.

Par ailleurs, les travaux effectués visent, non pas seulement à améliorer la qualité du cadre de travail, mais aussi à adapter les locaux aux objectifs fonctionnels. C'est le cas, par exemple, dans le cadre de la restructuration visant à offrir un interlocuteur unique aux PME : il faut mettre en place une véritable équipe de travail polyvalente, ce qui suppose des locaux adaptés et donc abattre des cloisons et faire bouger les agents. Mais on peut faire confiance à la DGI, qui sait combien il est difficile d'alimenter les caisses de l'État, pour respecter sa tradition d'économie des deniers publics.

La question de la gestion des ressources humaines et de l'acceptation de la réforme par les agents est d'autant plus centrale qu'on connaît le caractère sensible de cette administration : le taux de participation à la grève du mois de janvier dernier a été le plus élevé de la fonction publique : 54%. Il est nécessaire de rechercher en permanence le bon chemin entre ambition réformatrice et risques de blocage. Les sondages réalisés auprès des

agents par des observatoires internes montrent qu'ils ont, plus qu'ailleurs, conscience du cap suivi et des objectifs stratégiques, mais, aussi, qu'ils jugent le rythme des réformes trop rapide. Il faut éviter que les agents aient le sentiment que les réformes vont les mettre en difficultés techniques, ce qui suppose une extrême attention apportée aux questions de formation.

L'idée selon laquelle, au-delà des plans de qualification, de l'amélioration des conditions de travail et des performances de l'outil, les réformes ne sont pas payées de retour est également souvent exprimée par les organisations syndicales. Ce débat prend d'ailleurs un tour plus vif, au moment où sont conduites les négociations salariales dans la fonction publique. L'ascenseur social existe bien dans une administration où il est possible d'entrer comme agent de constatation de catégorie C et de finir directeur des services fiscaux avec plusieurs centaines de personnes sous son autorité.

S'agissant des disparités dans les contrôles fiscaux entre Paris et la province, il faut rappeler que le contrôle est organisé de façon nationale pour les plus grandes entreprises, interrégionale pour celles dont la taille est moindre et départementale pour les plus petites. Le rythme des contrôles est plus élevé pour les premières, tout simplement parce que les enjeux financiers sont plus importants. La DGI procède régulièrement à des redéploiements d'agents en fonction de l'évolution du tissu fiscal. Sans doute est-il possible de faire mieux, mais il n'y a pas d'un côté des friches fiscales et de l'autre des zones où la pression serait insupportable. Pour les particuliers, la situation est plus étale.

En ce qui concerne le retour sur les investissements dans Copernic, il faut savoir que le choix a été fait d'obtenir assez vite des résultats visibles pour les usagers, notamment dans le cadre des téléservices. Cela ne génère pas forcément des gains de productivité très importants dans l'immédiat. Le progrès est toutefois évident lorsque, sur 34 millions de foyers fiscaux déclarant l'impôt sur le revenu, 1,25 million utilisent désormais la télédéclaration. Avant même les effets de la réduction de 20 euros au profit de ceux qui télédéclarent et paient leur impôt selon les formes modernes, il est en outre logique, s'agissant des opérations les plus lourdes, qu'il y ait un décalage entre l'investissement et le retour qu'on peut en escompter : la refonte complète des grands applicatifs représente un travail considérable.

Par ailleurs, l'engagement de répondre à tout courrier dans un délai d'un mois est tenu, la plupart des demandes recevant une réponse définitive, d'autres une réponse d'attente si la question est complexe. La performance est un peu moins bonne en ce qui concerne la réponse aux courriels sous 48 heures ouvrables, objectif au demeurant ambitieux. Enfin, des efforts restent à faire pour le téléphone et l'engagement de ne laisser aucun appel sans suite, même si des progrès ont déjà été réalisés, y compris avec la levée de l'anonymat de l'agent et l'amélioration de la qualité des réponses.

S'agissant du recouvrement à la suite des contrôles, dans un certain nombre de cas, les vérificateurs peuvent se rendre compte assez vite que la perspective d'une rentrée est faible. Il convient néanmoins de mener ces contrôles à leur terme, ne serait-ce que pour leur valeur dissuasive et afin de contribuer à la saine concurrence. L'objectif de faire payer le contrevenant est essentiel et une attention toute particulière y est portée à travers l'indicateur budgétaire de recouvrement dans un délai de deux ans après le contrôle, d'ailleurs commun à la DGI et à la DGCP.

Le contrôle des grandes entreprises ne relève pas de la DGE mais de la Direction des vérifications nationales et internationales. La DGE a toutefois une fonction importante qui consiste à effectuer rapidement la mise en recouvrement. La DGE procède aussi à des contrôles du bureau et à des vérifications ponctuelles. Elle adresse également des propositions de vérification à la DVNI. Elle est donc en train de trouver ses marques et a obtenu de premiers résultats encourageants en 2004.

**M. Jean-Louis Dumont** a cité le cas d'entreprises qui sont passées d'un département où l'État leur devait de l'argent au titre des remboursements de TVA à un autre où les contrôles fiscaux sont plus fréquents : il est regrettable qu'il n'ait jamais été possible de mettre en relation le crédit de TVA et les sommes dues à la suite du contrôle.

**M. Bruno Parent** a répondu que la compensation était précisément rendue possible, de fait du rapprochement des structures dans le cadre de la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique des PME.

---

#### Informations relatives à la Commission

I – *M. Jean-Claude Sandrier* a donné sa démission de membre de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. Gilbert Biessy* pour siéger à la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan (*J.O.* du 08/03/2005).

II – La Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a nommé *M. Philippe Auberger*, rapporteur sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance (n° 2119).

III – La Commission a été informée de la mise en distribution des analyses de la Cour des comptes sur les objectifs et indicateurs de performance.

**COMMISSION D'ENQUÊTE  
SUR L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ LOCALE**

**Mardi 8 mars**

*Auditions de :*

*– M. Robert Hertzog, professeur à l'Université Strasbourg-III-  
Robert Schumann*

*– M. Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS, Université  
Rennes-I*

**Mercredi 9 mars**

*– Audition de M. Dominique Hoorens, directeur des études de  
DEXIA Crédit local*

*– Échange de vues sur l'organisation et la méthodologie des  
travaux de la Commission d'enquête*

---



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

**Mercredi 9 mars**

*Auditions de :*

*– Mme Martine Ségalen, sociologue, professeur à l'Université Paris-X, et de M. André Burguière, historien, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales*

*– M. Hubert Brin, président de l'Union nationale des associations familiales, accompagné de Mme Marie-Claude Petit, vice-présidente, et de M Jean-Paul Deloge, directeur général adjoint*

*– M. Maurice Godelier, anthropologue, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales*

---



**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION  
DES POLITIQUES DE SANTÉ**

**Mercredi 9 mars 2005**

*Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président*

L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS) s'est réuni, le 9 mars 2005, à l'Assemblée nationale, sous la présidence de **M. Jean-Michel Dubernard, député, président de l'OPEPS**.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a tout d'abord rappelé que l'office est présidé alternativement et pour un an par le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale et par le président de la commission des affaires sociales du Sénat et qu'il a donc l'honneur d'en exercer la présidence pour l'année 2005.

En dehors de la nomination comme membre de droit de l'office, en remplacement de M. Jean-Pierre Door, de M. Jacques Domergue, député, rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 chargé de l'assurance maladie, la composition du bureau reste inchangée :

- M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président ;
- M. Gilbert Barbier, sénateur, vice-président ;
- Mme Jacqueline Fraysse, députée, vice-présidente ;
- M. Jean-Marie Le Guen, député, vice-président ;
- M. Jean-François Picheral, sénateur, vice-président ;
- M. Jacques Domergue, député, rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, chargé de l'assurance maladie ;
- M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, chargé de l'assurance maladie ;
- M. Jean Bardet, député, secrétaire ;
- M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur, secrétaire.

Cette année encore, l'OPEPS devrait apporter une contribution précieuse au travail parlementaire et à l'amélioration des politiques de santé

publique dans notre pays. Sa mise en place a en effet répondu à la nécessité, pour les parlementaires, de disposer d'une véritable expertise en matière de santé publique. Toutefois, si les deux premiers rapports de l'office sur la prévention des handicaps de l'enfant et le dépistage du cancer du sein ont été jugés très intéressants et ont bénéficié d'une couverture médiatique, peut-être n'ont-ils pas été assez utilisés par les parlementaires eux-mêmes, en particulier dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS). A cet égard, les deux études inscrites cette année au programme de travail de l'office sur la nutrition et la prévention de l'obésité, d'une part, et la maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées, d'autre part, permettront certainement de valoriser le travail de l'OPEPS, des commissions et du Parlement dans son ensemble.

Afin d'aider les membres de l'office à identifier les personnes et les structures capables de mener à bien les travaux demandés, le choix a été fait de s'appuyer sur des experts indépendants, réunis au sein d'un conseil scientifique, dont la composition devrait d'ailleurs sans doute évoluer. Enfin, il est bon de souligner que, s'il lui est complémentaire, l'OPEPS n'entre en aucun cas en concurrence avec l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST). A cet égard, il serait sans doute opportun que les membres de l'office puissent présenter son rôle et ses compétences à leurs collègues de l'OPECST. Des contacts seront pris à cet effet avec le président de l'OPECST.

**M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président,** a également jugé nécessaire de modifier la composition du conseil scientifique. En effet, outre le fait que certains de ses membres n'assistent que très rarement aux réunions de l'office, deux experts ont rejoint un cabinet ministériel depuis leur désignation.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a ensuite invité les deux rapporteurs à présenter une synthèse de l'état d'avancement des travaux engagés par les prestataires choisis par l'office.

\*

**Mme Cécile Gallez, députée, rapporteure de l'étude sur la maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées,** a tout d'abord rappelé que près de 800 000 personnes sont atteintes de ces maladies et que l'on compte déjà près de 165 000 nouveaux cas chaque année. Leur prise en charge constitue donc un défi majeur pour la politique de santé publique. Dans ce contexte, l'étude commandée par l'OPEPS doit permettre de faire le point sur ces pathologies et d'avancer des recommandations pour l'action publique afin d'améliorer la prise en charge des malades et mieux adapter l'organisation institutionnelle et le financement aux besoins. Comme l'a souhaité l'office lors

de sa réunion du 26 octobre 2004, l'Institut de santé publique, d'épidémiologie et de développement (ISPED), rattaché à l'université de Bordeaux V, a été retenu pour réaliser cette étude. Le professeur Jean-François Dartigues assure la direction de cette étude.

Les travaux de l'ISPED s'appuient sur un plan d'étude établi à partir des huit questions du cahier des clauses particulières annexé à l'appel d'offre, document qui a été rédigé en coopération avec Mme Françoise Forette, membre du conseil des experts. Ces questions sont les suivantes : quelles sont l'incidence et la prévalence de la maladie d'Alzheimer et des maladies apparentées en France ? Quelles sont les stratégies actuelles de dépistage et de diagnostic ? Quelles sont les modalités de traitement ? Quelle est l'offre de soins ? L'organisation institutionnelle est-elle suffisante ? Comment adapter le financement aux besoins ? Qu'attendre de la recherche ? Quelles recommandations pour l'action publique ? La logique du rapport est de passer de l'épidémiologie et de l'évaluation médico-économique à la prospective, en se fondant à la fois sur un examen de la littérature scientifique, une analyse des enquêtes actuellement en cours en France et en Europe ainsi que la réalisation d'études complémentaires spécifiques et l'audition d'experts destinées à compléter les connaissances actuelles.

Les travaux de l'ISPED soulignent tout d'abord le fait que, s'il existe des critères opérationnels de diagnostic du syndrome démentiel et de la maladie d'Alzheimer qui font l'objet de recommandations pratiques de l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), l'application de ces critères est beaucoup difficile en l'absence de plainte et de recours au médecin, c'est-à-dire en situation de dépistage. Or plusieurs spécificités de la maladie expliquent que l'absence de plainte et de recours au médecin soit très fréquente et notamment le déni des troubles, la confusion avec le vieillissement cérébral normal ou encore l'absence d'informant fiable. En particulier, les membres de l'entourage ont parfois peur de s'adresser à un médecin, de crainte de se séparer de la personne malade, voire en quelque sorte de la « perdre », car ils savent que cette évolution est irrémédiable.

Les deux points clé du diagnostic – la mise en évidence d'un déclin des performances cognitives et son impact sur la vie sociale – ne peuvent être obtenus que par un interrogatoire fiable et sont donc souvent pris en défaut en situation de dépistage. A cet égard, il faut souligner le rôle important des membres de l'entourage, qui devraient être présents au moment de l'interrogatoire. Les recommandations existantes de l'ANAES pour le diagnostic initial, qui apparaissent encore globalement valides, sont en cours d'évaluation afin notamment d'étudier leur applicabilité dans la pratique. L'étude abordera également les problèmes éthiques ainsi que la question de la prévention, qui ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune recommandation.

L'incidence et la prévalence de la maladie sont en cours d'analyse, à partir notamment du bilan récent de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dans neuf pays européens, des données issues des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou encore de l'étude de différentes cohortes. A cet égard, la part importante laissée à l'évaluation subjective de la dépendance du patient par le clinicien dans les procédures diagnostiques actuelles pourrait expliquer le caractère très hétérogène des estimations disponibles.

S'agissant des modalités de traitement de la maladie, plusieurs études sont engagées concernant la prise en charge médicamenteuse des déficiences liées à la maladie, en particulier les anticholinestérasiques, à partir notamment des données des laboratoires pharmaceutiques et de la Caisse nationale d'assurance maladie, et les traitements non médicamenteux, une enquête spécifique étant engagée auprès des centres mémoire de ressources et de recherche (CMRR) et des consultations mémoire de proximité (CMP). Les modalités de prise en charge des aidants, principaux intervenants dans la vie quotidienne des patients, seront également décrites. Plusieurs enquêtes sur l'offre de soins ont débuté en partenariat avec la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins et le secrétariat d'État aux personnes âgées, concernant notamment les moyens et l'activité des CMP et des CMRR. L'étude relative à l'ensemble de l'offre d'orientation, de coordination et de soins – les centres locaux d'information et de coordination (CLIC), les consultations mémoire, la médecine libérale, les réseaux, les places d'accueil et d'hébergement et les unités de soins – a elle aussi commencé.

S'agissant du financement, des données permettant l'élaboration d'un compte de la maladie d'Alzheimer seront recueillies dans six régions tests, auprès des bases de l'APA, des EHPAD et des caisses régionales d'assurance maladie, ainsi qu'au niveau national, pour les dépenses de coordination, d'orientation et d'organisation. Quant à l'organisation institutionnelle, le rôle de l'ensemble des structures, leurs relations et leurs fonctions est en cours d'examen, à travers notamment des contacts avec les conseils régionaux, afin de déterminer le lieu le plus adéquat de prise en charge et le bon niveau de coordination. Les deux dernières parties du rapport porteront enfin sur les enjeux de la recherche et les recommandations pour l'action publique.

Après l'analyse de la littérature, des bases de données et des enquêtes réalisées auprès des CMRR, des CMP et des régions, une synthèse sera présentée à la Fédération des CMRR en mai. Après son analyse critique par un panel d'experts français et étrangers, le rapport définitif devrait être remis d'ici fin juin.

Rappelant qu'il avait déposé une proposition de loi sur les structures d'accueil, qui jouent un rôle important pour les familles, **M. Alain Vasselle, sénateur**, a souhaité savoir si l'étude porterait également sur ces structures, notamment les établissements d'hébergement temporaire, compte tenu des insuffisances actuelles. Or, si le ministre des solidarités, de la santé et de la famille a annoncé plusieurs avancées dans ce domaine, il est important de mobiliser les ressources financières adéquates.

**M. Gérard Bapt, député**, a souligné la nécessité de développer les accueils de jour et les hébergements temporaires et de produire de réels efforts en termes d'investissement.

**M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président**, s'est déclaré très intéressé par le phénomène de déni de la maladie d'Alzheimer, alors que les médecins sont en mesure de la traiter plus efficacement à son stade initial. Il conviendrait donc d'approfondir la recherche sur les conditions de dépistage précoce de cette maladie.

**M. Jean-Claude Etienne, sénateur**, a souligné, en premier lieu, l'importance de l'évaluation de la situation de dépendance des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer, dans la mesure où les critères en la matière diffèrent significativement par rapport aux autres pathologies. La formation des aidants et leur soutien sont également capitaux ; sur ce point, il conviendrait d'ailleurs d'être conséquent et innovant. Il n'existe, en second lieu, aucune notion de prévention concernant cette maladie, à l'exception de récentes publications de l'Institut national français de la santé et de la recherche médicale (INSERM) envisageant l'influence éventuelle de certains modes de vie. Le rapport de l'OPEPS devrait donc réunir et approfondir les connaissances actuelles sur cet aspect de la question, trop souvent ignoré jusqu'à présent.

**Le président Jean-Michel Dubernard, député**, a fait valoir qu'en matière de prévention, il était primordial de savoir ce que l'on cherche à prévenir. Or, la maladie d'Alzheimer reste encore mal connue même si une publication récente livre la piste d'un diabète de type 3 et d'une insuffisance de sécrétions neuronales. En tout état de cause, l'axe adopté par le rapport de Mme Cécile Gallez semble tout à fait correspondre aux attentes exprimées par les deux assemblées.

**Mme Cécile Gallez, députée, rapporteure**, a rappelé que le ministre des solidarités, de la santé et de la famille a annoncé une augmentation importante des places dans les hébergements temporaires et les accueils de jour, qui devraient passer de 2 378 en 2004 à 15 500 en 2007.

Il est également essentiel de soutenir les aidants, dans la mesure où le maintien à domicile des malades est souvent privilégié par les membres

de l'entourage, y compris à un stade avancé de la maladie. Il faut aussi évaluer précisément certains coûts, notamment pour le traitement ou le placement en structure d'accueil. Par ailleurs, un diagnostic précoce dès quarante ans, en présence d'un membre de la famille, pourrait être souhaitable.

**M. Alain Vasselle, sénateur**, a souhaité avoir des précisions sur la notion d'« absence de plainte » évoquée par la rapporteure : s'agit-il en effet de celle exprimée par le malade ou bien par les membres de son entourage ?

**Mme Cécile Gallez, députée, rapporteure**, a répondu qu'en effet, ceux-ci refusent souvent d'admettre la réalité de la maladie, comme d'ailleurs c'est parfois le cas pour les personnes handicapées.

**M. Jean-François Picheral, sénateur, vice-président**, a noté que la maladie d'Alzheimer et la sénilité font l'objet d'assimilations abusives.

**Le président Jean-Michel Dubernard, député**, a formulé le vœu que les prochains rapports de l'OPEPS sur ces deux thèmes très intéressants soient utilisés au mieux lors de la discussion du projet de financement de la sécurité sociale pour 2006, avant de passer la parole à M. Gérard Dériot pour une présentation de l'état d'avancement de ses travaux sur la prévention de l'obésité.

\*

**M. Gérard Dériot, sénateur**, a tout d'abord rappelé que lors de sa réunion du 26 octobre 2004, l'OPEPS a décidé de confier à l'INSERM **une étude sur les questions de nutrition et de prévention de l'obésité**, destinée à servir de support à l'évaluation des politiques publiques dans ce domaine. Mme Jeanne Etiemble, directrice de recherche à l'INSERM, a présenté le mois dernier les pistes de travail retenues par cet organisme pour mener à bien l'étude qui lui a été confiée.

Ainsi, l'INSERM inscrit ses travaux dans une démarche d'expertise résolument collective : le cahier des charges que l'OPEPS avait fixé a été traduit en une liste de questions scientifiques pouvant être soumises à un groupe de onze experts. Le choix de ces experts a été opéré en fonction de leurs compétences reconnues, du fait de leurs publications, dans les domaines de la santé publique, de l'économie de la santé, de l'épidémiologie, de la chimie de l'obésité, de la nutrition ou encore des méthodes éducatives. Les questions seront réparties entre ces membres en tenant compte des compétences de chacun, avec possibilité de les compléter ou les reformuler si, le cas échéant, certains aspects avaient été incorrectement présentés.

Les travaux de l'INSERM s'échelonnent entre le début du mois de mars et la fin du mois de juin, après quoi Mme Jeanne Etiemble a jugé utile que l'INSERM puisse disposer de quelques semaines pour ajuster et valider le

document final avant sa remise définitive à l'office, au plus tard en septembre prochain.

**Le président Jean-Michel Dubernard, député**, a néanmoins jugé important que le calendrier prévu soit respecté et que le rapport puisse être achevé et présenté à la presse dès le mois de juillet afin notamment de formuler, le cas échéant, des propositions dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Après avoir indiqué qu'il informerait l'INSERM de cette échéance, **M. Gérard Dériot, sénateur**, a expliqué que l'étude remise par l'INSERM comportera trois parties : la première consacrée à la prévention de l'obésité, la deuxième au dépistage et à la prise en charge de l'obésité aux différents âges de la vie et la dernière au bilan des actions de recherche dans le domaine de l'obésité.

Le premier thème, consacré à la prévention de l'obésité, sera sans doute le plus approfondi. Il présentera, en préambule, les arguments épidémiologiques et médico-économiques fondant la conduite d'une politique de prévention en la matière. L'INSERM espère pouvoir s'appuyer sur le système national de surveillance qui vient d'être mis en place. Il présentera ensuite les cibles et les stratégies en matière de prévention. De l'expertise réalisée en 1999, il est apparu que deux facteurs d'obésité devaient être mesurés : le risque nutritionnel et le risque de sédentarité.

La prévalence du facteur de sédentarité a beaucoup augmenté au cours des dernières années et justifie sans doute, à ce titre, une politique de prévention universelle. Simultanément, l'existence de « groupes à risque » laisse imaginer qu'une prévention nutritionnelle ciblée pourrait se révéler efficace.

La première partie de l'étude répondra à ces interrogations et permettra d'assigner un rôle bien défini aux partenaires concernés par cette question, notamment les pouvoirs publics et les professionnels de santé.

Au-delà de ces aspects, ce premier volet dressera le tableau des actions et programmes réalisés en France. Il faudra mettre en évidence la nécessité de conduire des actions de prévention dans la durée.

L'appréhension des enjeux et programmes sera effectuée par comparaison avec les politiques conduites dans d'autres pays, les actions qui y sont menées et les enjeux sociologiques et économiques de ces programmes. On se souvient à ce propos des discussions, lors du débat relatif à la loi de santé publique, sur l'opportunité et l'efficacité d'une réglementation et des interrogations sur l'innocuité de certains produits alimentaires.

La deuxième partie du rapport étudiera de manière plus spécifique les modalités de dépistage et de prise en charge respective de l'obésité chez l'enfant, l'adolescent et l'adulte. Les recherches réalisées par l'INSERM ont déjà permis de mettre en évidence les spécificités de l'obésité à chacun de ces âges, les moyens de la combattre et le bien-fondé d'une prise en charge précoce. L'étude confiée à l'institut permettra d'approfondir ce sujet avec pour objectif de mettre en évidence les mesures justifiant de la plus grande efficacité.

La dernière partie constituera un complément particulièrement utile, en dressant un bilan des actions de recherche engagées dans le domaine de l'obésité. Elle sera en outre l'occasion de faire le point sur la place de ce problème dans les unités et programmes de recherche et sur des projets déjà nombreux, par exemple l'appel d'offre de la direction générale de la santé, l'avis du Conseil national sur l'alimentation et l'exclusion sociale ou l'application des recommandations formulées dans le cadre de l'expertise sur l'obésité et la santé des enfants et des adolescents.

**M. Jean-Marie Le Guen, député, vice-président**, a estimé qu'en matière d'obésité les faits épidémiologiques sont aujourd'hui avérés. Il s'agit d'un problème majeur de santé publique qui aura pour conséquence d'inverser les courbes de progression de l'espérance de vie dans les pays développés au cours des vingt ans à venir. Aux États-Unis, l'obésité représente aujourd'hui 27 % de la croissance des dépenses de santé. En France, la progression de l'épidémie est similaire, même si l'on observe un écart de niveau, correspondant à un décalage de cinq à dix ans dans le temps. A terme, les conséquences économiques et sociales, voire politiques, de ce phénomène risquent d'être importantes.

La connaissance des causes de l'obésité a beaucoup progressé, même si le débat scientifique est encore ouvert. Il s'agit pour l'essentiel d'un problème de société lié à l'environnement et à l'offre alimentaire. Ainsi, des personnes en situation de fragilité peuvent à tout moment être exposées à ce risque. Or l'évolution vers l'obésité est difficilement réversible. L'action des pouvoirs publics doit donc être à la hauteur des enjeux sociaux et de santé publique. Dans le même temps, il faut se prémunir contre tout risque de stigmatisation des personnes obèses qui, outre qu'elle serait scandaleuse d'un point de vue humain et social, serait contre-productive.

**Le président Jean-Michel Dubernard, député**, a souligné l'intérêt du champ et de l'architecture retenus pour cette étude, qui permettra en particulier d'approfondir la question de la prévention de l'obésité. En s'inscrivant dans le cadre de l'action du gouvernement, il pourrait également permettre d'avancer des propositions pertinentes, dans le cadre notamment de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS).

**M. Alain Vasselle, sénateur**, s'est déclaré frappé par la difficulté d'un tel exercice, dans la mesure où les décisions de santé publique prises dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, telles que celles concernant le tabac, l'alcool ou les distributeurs automatiques dans les établissements scolaires, se heurtent souvent à deux types d'intérêts : les intérêts industriels et ceux de l'économie de la santé. Dans ce cadre, il conviendrait de s'interroger sur la question suivante : où se trouve réellement l'intérêt du pays, au-delà des intérêts catégoriels, par exemple, des professionnels de santé ou des producteurs d'alcool ?

**M. Paul-Henri Cugnenc, député**, a souligné que ces deux sujets d'étude, qui relèvent pleinement de la compétence de l'office, permettront de mieux coordonner l'ensemble des recherches et des actions engagées, même si la lutte contre l'obésité fait actuellement l'objet d'une mobilisation importante. Il est également à signaler qu'un rapport de 2004 de l'Association française de chirurgie avait pour thème l'obésité morbide.

\*

**Le président Jean-Michel Dubernard, député**, a ensuite abordé la question des prochains sujets d'études de l'office, en proposant tout d'abord d'accompagner la mise en place de plusieurs plans annoncés récemment par le ministre de la santé, concernant notamment les infections nosocomiales, les maladies rares ou la question de la santé mentale. D'autres sujets pourraient également être envisagés, comme les risques sanitaires et l'encadrement réglementaire des actes à visée esthétique, le cancer de la prostate ou encore les stratégies thérapeutiques pour le traitement des dépendances aux opiacés. Lors de la dernière réunion de l'OPEPS, le président de la commission des affaires sociales du Sénat avait par ailleurs proposé une étude sur la perception de la qualité des soins à l'hôpital. Il serait toutefois nécessaire de préciser davantage ce thème, en examinant par exemple la question importante du rôle et des modalités d'évaluation et d'accréditation des équipes médicales et des établissements de santé.

**M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président**, a indiqué que, depuis lors, la commission des affaires sociales du Sénat a confié à M. Alain Vasselle différentes études sur l'hôpital et il est vrai que la question de l'évaluation de la qualité des soins, mais également des services, est aujourd'hui très sensible pour l'usager. Un autre sujet sensible mériterait d'être étudié, celui du revenu des médecins.

**M. Gérard Bapt, député**, a souligné que l'évaluation du revenu des médecins revêt une dimension essentiellement économique, qui ne semble pas correspondre à l'objet de l'OPEPS. Par ailleurs, la Caisse nationale d'assurance maladie fournit déjà ce type d'informations. La justification du

montant des assurances des chirurgiens pourrait en revanche constituer un sujet d'étude intéressant.

**M. Jean-Marie Le Guen, député, vice-président**, a estimé que le thème de la santé mentale doit faire l'objet d'un débat approfondi. Indiscutablement, les thèmes à aborder seront de différente nature. Lors de l'examen du projet de loi relatif à la politique de santé publique, le débat sur le statut des psychothérapeutes a clairement souligné les difficultés d'une clarification en ce domaine. Le retrait du site Internet du ministère de la santé du rapport de l'INSERM sur l'évaluation des psychothérapies constitue un autre exemple. Ce serait à l'honneur des deux assemblées de vouloir reprendre ce débat méthodologique, afin que la France puisse enfin disposer d'une réflexion apaisée sur ces sujets.

**M. Jean Bardet, député, secrétaire**, a jugé qu'il serait également intéressant de se pencher sur l'état de vétusté des hôpitaux français, qui constitue un facteur de propagation des infections nosocomiales.

**M. Jean-Michel Dubernard, député**, a rappelé, d'une part, qu'une étude réalisée en 2001 sur ce sujet révélait déjà que 67 % du patrimoine hospitalier était vétuste et, d'autre part, que l'enveloppe du plan « hôpital 2007 » s'élève à plus de dix millions d'euros, qui restent certes à répartir entre les établissements de santé par les agences régionales de l'hospitalisation. Quant à la problématique de la santé mentale, il s'agit d'un véritable problème de santé publique et de société, qui suscite bien des interrogations, voire des oppositions, comme l'ont d'ailleurs rappelé les débats houleux qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi relatif à la politique de santé publique.

Quant à la question importante de l'accréditation, il pourrait être utile d'organiser une réunion de travail avec le ministre de la santé afin notamment de présenter par des experts les notions d'accréditation et de certification, dans leurs différentes acceptions, et d'engager un débat sur ce sujet avec des membres de la Haute autorité de santé.

Enfin, les deux thèmes qui semblent recueillir l'assentiment des membres de l'office, la santé mentale et les infections nosocomiales, présentent l'avantage d'être pris en compte dans les lois de financement de la sécurité sociale, puisqu'ils font l'objet de plans ministériels, mais également de correspondre à des préoccupations réelles de l'opinion publique.

**M. Jean-Michel Dubernard, député**, a ensuite pris acte de la décision de l'OPEPS de retenir pour 2005 les thèmes suivants, sous réserve d'en préciser ultérieurement le champ : les infections nosocomiales et la nature et l'organisation des soins dans le domaine de la santé mentale. Sur la

proposition de **M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président**, le premier a été confié au Sénat et le second à l'Assemblée nationale.

---



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

**Mercredi 9 mars**

*– Témoignage de trois femmes invitées par Amnesty France sur leur travail de terrain aux côtés de femmes victimes en Russie, au Congo et en Colombie*

---