

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° 9

Du mardi 22 au jeudi 24 mars

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale
– Auditions 865
- Audition de M. Jean-François Lamour,
ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative,
sur le projet de loi relatif à la lutte contre le dopage et à la
protection de la santé des sportifs 892
- Lutte contre le dopage
Examen du rapport..... 899
- Lutte contre le dopage
Examen du rapport (suite)..... 903
- Bioéthique
Examen du rapport d'application 909
- Santé publique
Examen du rapport d'application 915
- Assurance maladie
Examen du rapport d'application 924
- Information relative la commission..... 932

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Registre international français
Examen des amendements (art. 88)..... 933
- Loi d'orientation sur l'énergie
Examen des amendements (art. 88)..... 936
- Loi d'orientation sur l'énergie
Examen des amendements (art. 91) 944
- Information relative la commission..... 949

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Convention de sécurité sociale entre la France et la Tunisie
Examen du rapport..... 951
- Accord sur la conservation des albatros
Examen du rapport..... 953
- Accord entre la France et l'Algérie relatif à la lutte contre la criminalité organisée
Examen du rapport..... 955
- Accord entre la France et la Suisse relatif à la procédure simplifiée d'extradition
Examen du rapport..... 958
- Privilèges et immunités accordés à ATHENA
Examen du rapport..... 961
- Accord relatif à la répression du trafic illicite dans la région des Caraïbes
Examen du rapport..... 964
- Rôle de l'Union européenne dans la solution du conflit du Proche-Orient
Examen du rapport d'information..... 966
- Informations relatives la commission..... 975

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Participation de capitaux étrangers aux industries européennes d'armement
Examen du rapport d'information..... 977
- Information relative la commission..... 987

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Enquêtes de la Cour des comptes
Communication 989
- Enseignants n'étant pas en face-à-face pédagogique
Communication 990
- Conseil des prélèvements obligatoires
Examen du rapport..... 999

- Mission d'évaluation et de contrôle
– Auditions 1003

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

- Nomination de rapporteurs 1005
- Informations relatives la commission 1005

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

- Orientation pour l'avenir de l'école 1007

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

- Auditions 1029

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

- Auditions 1031

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

- Auditions 1033

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

- Auditions 1035

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Jeudi 17 mars 2005

Présidence de MM. Jean-Marie Le Guen et Pierre Morange, coprésidents

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a d'abord entendu, M. Jérôme Gallot, directeur chargé de la direction des retraites à la Caisse des dépôts et consignations, et M. Philippe Caïla, directeur du régime de retraite additionnelle de la fonction publique.

M. Pierre Morange, coprésident : La Caisse des dépôts et consignations gère d'importants régimes publics de retraite par répartition, pour les salariés de l'État, des collectivités locales et des établissements hospitaliers. Ces régimes, qui couvrent près de cinq millions d'actifs, près de deux millions et demi de pensionnés, soit un retraité sur sept, et soixante-dix mille employeurs publics, n'entrent pas dans le champ d'investigation de cette MECSS, mais il a paru intéressant, en raison de la nature de ses activités, d'entendre l'un des responsables.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Nous travaillons surtout, en effet, sur le régime général de sécurité sociale, mais nous sommes intéressés par les commentaires que vous pourriez faire sur votre propre travail, et sur l'articulation entre les régimes de retraite que vous gérez et les autres.

M. Jérôme Gallot : Les chiffres que vous avez donnés sont ceux de 2004. Depuis le 1^{er} janvier 2005, ils sont plus élevés, puisque nous avons pris la responsabilité du régime de retraite des mines et celle du nouveau régime de retraite additionnelle de la fonction publique, qui concerne quatre millions de personnes. La Caisse des dépôts gère désormais les dossiers non plus d'un retraité sur sept, mais d'un retraité sur cinq. Je suis d'ailleurs accompagné de M. Philippe Caïla, qui a la responsabilité du nouvel établissement public qui gère le nouveau régime de retraite additionnelle des fonctionnaires.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Le service que vous dirigez gère plusieurs régimes de retraite. Comment et pourquoi cette activité s'est-elle développée au sein de la Caisse des dépôts ? Quels atouts lui ont valu de se voir

rattacher le régime des mines ? Enfin, quels sont les coûts de gestion des caisses de retraite dont vous avez la charge ?

M. Jérôme Gallot : La réponse à votre première question, que je m'étais moi-même posée dès mon arrivée, voici deux ans, est d'abord historique. La Caisse des dépôts a été créée par une loi de 1816, afin de mettre l'épargne de la population à l'abri des tentations du pouvoir exécutif, compte tenu de l'expérience encore toute fraîche des campagnes napoléoniennes, et l'une de ses toutes premières missions a été de gérer le premier régime de retraite des fonctionnaires de l'État. Puis, en 1849 ou 1850, cette mission lui a été retirée, pour être confiée à l'administration d'État elle-même. Certains, les syndicats en particulier, y ont vu la concrétisation du fait que la pension de retraite des fonctionnaires est un élément différé du traitement.

La Caisse des dépôts a retrouvé plus tard cette compétence, et gère aujourd'hui quelque quarante-sept ou quarante-huit régimes, de tailles très diverses. Le plus gros, institué en 1947, est la CNRACL, Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et des hôpitaux. Le second est l'IRCANTEC, régime des agents non titulaires de l'État. Je dirai un mot tout à l'heure à propos des compétences respectives de ces deux régimes. Puis viennent le régime des ouvriers d'État, le fonds de pension des élus locaux (FONPEL), le régime des mines et le nouveau régime de retraite additionnelle de la fonction publique.

L'avantage qu'il y a à regrouper ces régimes sous la responsabilité d'un gestionnaire unique tient en un mot : mutualisation. Nous avons, pour gérer ces millions de pensionnés et ces soixante-dix mille employeurs, un système d'information moderne et performant, qui, avec ses multiples ramifications et déclinaisons, a coûté quelque 140 millions d'euros. J'en profite pour préciser que chaque nouveau régime acquitte un droit d'entrée pour financer sa quote-part de ce système. La Caisse des dépôts a la responsabilité de la gestion administrative, et s'efforce d'obtenir la meilleure performance coût-efficacité. En revanche, elle ne définit pas les paramètres des régimes. Le directeur de chaque régime rapporte devant le conseil d'administration, il y a un dialogue et un échange d'informations. La mutualisation permet, grâce à l'élargissement de l'assiette, d'abaisser les coûts, coûts que nous facturons sans faire aucun bénéfice. Le modèle concurrentiel, avec appels d'offres, marges et TVA, n'est pas celui de la Caisse des dépôts, qui conclut de gré à gré avec les pouvoirs publics, et le mandat de gestion que ceux-ci lui confient doit être avalisé par la loi ou le règlement.

Le Fonds de réserve des retraites est également géré par la Caisse des dépôts, mais la problématique est très différente, puisqu'il ne s'agit pas de valider, de liquider ou de verser des pensions, mais de placer les fonds, en

l'occurrence vingt milliards d'euros, avec appels d'offres cette fois, sous la responsabilité du directeur général.

Nous avons facturé aux régimes 183 millions d'euros en 2003, et 188 millions en 2004, soit une progression de 2,7 %. Quant aux prestations versées, elles se sont élevées respectivement à 13,5 et 14,2 milliards, ce qui signifie que le ratio coûts de gestion sur prestations est passé de 1,35 % à 1,33 %. C'est le seul indicateur de gestion dont nous disposons, car il y a un problème d'étalonnage avec les autres systèmes, comme la CNAVTS, dont le ratio est de 1,42 %, ou l'AGIRC, dont le ratio est de 2,37 %. Cela ne veut pas dire que nous soyons meilleurs. Nous n'en savons trop rien, car il est très difficile de comparer à structure constante. Au sein même des régimes gérés par la Caisse des dépôts, la CNRACL, par exemple, dont la plupart des ressortissants sont des fonctionnaires et font des carrières longues, le coût de gestion est inférieur à 1 %, tandis qu'il atteint 4,8 % à l'IRCANTEC, qui verse beaucoup de petites pensions d'un faible montant. Le travail à effectuer n'est donc pas du tout le même.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Avez-vous des coûts de gestion financière ?

M. Jérôme Gallot : Assez peu, car nous plaçons, mis à part le Fonds de réserve des retraites, des montants relativement limités. L'IRCANTEC n'a pas de réserves financières, car elles ont été prélevées à un autre usage, elle n'a qu'une petite trésorerie placée à très court terme. L'IRCANTEC a trois milliards d'euros de réserves, mais qui vont fondre d'ici à dix ou quinze ans, et qui sont placées, avec un coût de gestion financière extrêmement faible, à 80 % en obligations et à 20 % en actions.

Quant au Fonds de réserve, il y a eu un appel d'offres international, onze milliards d'euros ont été investis, et vingt-cinq le seront à la fin de l'année, y compris les trois milliards correspondant à une partie de la soule d'EDF. Le coût de gestion financière est plus élevé, mais il est intégré dans les performances de gestion, l'objectif en termes réels étant fixé à 4 %, soit 6 ou 7 % en nominal, compte tenu de l'inflation. Sur les premiers mois, la performance est satisfaisante, et la diversification imposée à nos placements – *private equity*, investissements socialement responsables – ne devrait pas sacrifier les intérêts des mandataires.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Comment s'effectuent le contrôle et la surveillance par le conseil d'administration ? Avez-vous, d'autre part, un réseau territorial ? Et quelle est votre politique des ressources humaines ?

M. Jérôme Gallot : Il y a une gouvernance par régime, avec un directeur qui rapporte devant le conseil d'administration, celui-ci étant

composé paritairement et ayant la possibilité de diligenter des audits, soit internes à la Caisse des dépôts, soit indépendants. Nous sommes également contrôlés par la Cour des comptes, par l'Inspection générale des finances et par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Celle-ci, voici deux ou trois ans, s'est penchée sur la gestion de l'IRCANTEC à la suite de retards intervenus dans le versement des prestations, retards dus au fait que les deux mille agents ne maîtrisaient pas tous bien le nouveau système d'informations.

Il subsiste, cela dit, diverses petites anomalies. C'est ainsi que le conseil d'administration de la CNRACL comprend, pour des raisons historiques, des représentants de la Caisse des dépôts, ce qui est assez contestable, même si ce n'est pas gravissime. J'ai demandé au ministère de tutelle, voici deux ans et demi, qu'il soit mis fin à cette situation, les choses avancent assez lentement mais j'ai bon espoir que le décret sorte un de ces jours.

D'autres améliorations sont en cours au niveau de la discussion budgétaire. Un conseil d'administration ne se manie pas à la baguette, il y a désormais des débats d'orientation budgétaire quelques mois à l'avance.

M. Philippe Caïla : Je voudrais dire quelques mots du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP). Il s'agit d'un régime par points, intégralement provisionné. C'est la première fois que, dans le secteur public, les pouvoirs sont dévolus à un conseil d'administration, qui fixe la valeur du point et les orientations annuelles en matière de placements, sachant qu'il convient de raisonner à un horizon de quarante ou quarante-cinq ans. Nous visons 1,2 milliard d'euros de cotisations par an, avec des versements très faibles au départ. La composition du conseil d'administration est tripartite. Les sept organisations syndicales représentatives de la fonction publique ont un siège chacun, l'État trois, l'Association des maires de France, l'Association des départements de France, l'Association des régions de France et la Fédération hospitalière de France un chacun, et il y a, en outre, des personnalités qualifiées. Le conseil d'administration, outre son pouvoir de décision stratégique, est également responsable de la bonne gestion administrative, et la Caisse des dépôts lui apporte son expertise actuarielle et financière.

M. Jérôme Gallot : Pour revenir à la question du réseau territorial, la Caisse des dépôts en a naturellement un, mais qui ne travaille pas du tout dans le domaine des retraites. Les personnels de la direction des retraites sont pour une partie à Angers, où six cent cinquante personnes s'occupent de l'IRCANTEC et du FONPEL, pour une autre partie à Bordeaux, où mille trois cents personnes gèrent la CNRACL, le RAFP et le régime des ouvriers d'État, pour une partie enfin à Paris : d'une part avenue de Ségur, où est géré le régime des mines, et d'autre part au siège même, où une vingtaine de personnes sont affectées à la direction des retraites. Il ne s'agit donc pas

d'un réseau à proprement parler, mais plutôt d'unités de traitement des dossiers.

Les personnels ont dans leur grande majorité un statut de fonctionnaires, et la gestion des ressources humaines consiste surtout à développer la mobilité, notamment à l'intérieur de la Caisse des dépôts. Quant au Fonds de réserve des retraites, il emploie une trentaine de personnes, presque toutes à Paris.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Gérez-vous aussi l'action sociale ?

M. Jérôme Gallot : Oui. Celle-ci est décidée par les conseils d'administration, et nous appliquons leurs décisions. Le coût est relativement élevé, le traitement des dossiers étant plus fin et plus personnalisé que pour le versement des pensions. Le sujet est un peu délicat, car il s'agit en fin de compte d'actions financées par l'argent des retraités. C'est ainsi que la CNRACL a une activité « croisières ». On peut trouver ça formidable, on peut aussi se demander s'il est normal que les pensions de tous financent les croisières de quelques-uns. Je ne trancherai pas. De toute façon, nous sommes un peu pieds et poings liés. Nous disons seulement aux conseils d'administration : attention, car il y a des coûts de gestion non négligeables.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Intervenez-vous dans la construction de maisons de retraite médicalisées ?

M. Jérôme Gallot : Oui.

M. Pierre Morange, coprésident : Avez-vous un inventaire de ces établissements ?

M. Jérôme Gallot : Un inventaire complet, non, mais nous avons le bilan complet de l'action sociale, régime par régime. Je peux vous le fournir. Le RAFP, en revanche, est conçue pour être un régime exclusivement contributif, sans avantages annexes divers et variés.

M. Pierre Morange, coprésident : Si la gestion de la retraite de base des fonctionnaires de l'État devait un jour vous revenir, de quels moyens auriez-vous besoin pour cela ? Y avez-vous réfléchi ?

M. Jérôme Gallot : La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites et le décret du 18 juin 2004 ont donné à la Caisse des dépôts la responsabilité d'un nouveau régime additionnel, assis sur les primes dans la limite de 20 % du traitement de base. Nous avons donc, en quelque sorte, un pied dans la porte, d'autant que nous avons dû, à cause de la RAFP, mais pas seulement, lancer des travaux dont le coût est important, je veux parler de la création de numéros d'immatriculation ainsi que de comptes individuels de

droits, deux éléments qui actuellement n'existent pas dans la fonction publique du fait de la règle des six derniers mois, mais qui sont un préalable indispensable à la création d'un nouveau régime. Et l'État, de son côté, a lancé des travaux équivalents. Nous avons évidemment des contacts entre nous, des échanges, mais je ne peux certifier qu'il n'y aura pas double emploi.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Votre logiciel serait-il adaptable au régime de base des fonctionnaires de l'État ?

M. Jérôme Gallot : Nous serions obligés d'ajouter des éléments supplémentaires. La Cour des comptes a fait un rapport, confié à M. Raoul Briet, sur le problème des pensions dans la fonction publique. Ce rapport a été très largement mis en application dans sa deuxième partie, relative au paramétrage, mais pas dans sa première partie, qui concerne l'organisation au sein des ministères. Actuellement, les calculs de droits sont dispersés entre seize structures au moins, après quoi le service des pensions du ministère des finances, à Nantes, revérifie tout, en même temps qu'il fait le travail pour ses propres agents, et, dans une dernière étape, les pensions sont mises en paiement par les vingt-six ou vingt-sept centres régionaux de la comptabilité publique. Au total, selon la Cour des comptes, cela représente quatre mille à cinq mille personnes. Nous, nous faisons ce travail avec huit cents personnes qui s'occupent de la CNRACL à Bordeaux. C'est donc un processus très éclaté, qui fait intervenir tous les départements ministériels. S'il faut l'unifier, sous quelle autorité ?

En outre, la question est assez délicate d'un point de vue social, car les syndicats sont très attachés au fait que la pension est un élément différé du traitement. Il y a aussi le problème de l'opacité budgétaire. Les nouvelles dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) disposent toutefois qu'il y aura, à partir de 2006, un compte d'affectation spéciale consacré aux pensions de l'État. C'est un élément de transparence qui sera suivi, un jour ou l'autre, de la création d'une véritable caisse des retraites. Qui pourra la gérer ? Je ne vais pas vous dire que la Caisse des dépôts n'est pas potentiellement intéressée. Ce ne serait qu'un retour aux sources de 1816, qui mettrait fin à une petite anomalie juridique. Je ne crois pas qu'il soit vraiment de la responsabilité des administrations centrales de gérer des pensions. J'observe au passage que l'une de ces administrations, dites centrales, se trouve à Nantes. Actuellement, chacune de ces administrations a sa propre logique gestionnaire, avec des redondances qui sont forcément coûteuses pour les finances publiques.

M. Laurent Wauquiez : Puisque vous dites n'être pas dans un modèle concurrentiel, qu'est-ce qui vous incite à abaisser les coûts de gestion ? Vous avez fait état, par ailleurs, de difficultés d'étalonnage. Avez-vous néanmoins des idées sur les indicateurs qui seraient pertinents, ou sur les

façons de mettre en commun les bonnes pratiques ? Enfin, le fait de gérer à la fois l'IRCANTEC et la CNRACL vous a-t-il permis de réaliser des économies d'échelle ? En d'autres termes, quel est le coût de la dispersion des caisses ?

M. Jérôme Gallot : Nous ne sommes pas dans un modèle concurrentiel, mais nous en avons la mentalité, car les conseils d'administration – et pas seulement, en leur sein, les représentants du ministère des finances – sont assez exigeants lorsqu'il s'agit d'investir dans des systèmes informatiques ou dans des recrutements. De son côté, la Caisse des dépôts elle-même s'attache, plus encore que par le passé, à rationaliser les dépenses. Pour obtenir la gestion de la RAFP, il lui a fallu démontrer que ses coûts étaient aussi compétitifs que possible. De même, si nous faisons un jour acte de candidature pour reprendre la gestion des pensions des fonctionnaires de l'État, il faudra que nous ayons les moyens de nos ambitions.

Sur l'étalonnage, nous pouvons mieux faire, en France comme en Europe. Il existe une Association des régimes de retraite publics en Europe, qui ronronnait aimablement. J'ai demandé qu'elle fasse du *benchmarking*. Les choses avancent, mais lentement, et je n'en attends pas monts et merveilles. En revanche, les conventions d'objectifs et de gestion (COG) sont un bon moyen de se doter d'indicateurs homogènes, et nous veillons, dans les négociations, à ce que ceux-ci permettent des comparaisons entre nos propres régimes, et à ce qu'il y ait un noyau d'indicateurs communs. Les COG ont pris du retard, mais font partie de nos priorités. Il y a évidemment des réticences syndicales au sein des conseils d'administrations, mais nous avons fait un important travail de persuasion.

La troisième question est la plus difficile : le coût de la dispersion des régimes. J'ai dit que, même au sein de la direction des retraites de la Caisse des dépôts, il est difficile, parfois, de comparer ; *a fortiori* au dehors. Cette mosaïque a sûrement un coût, mais elle est là, et il faut la gérer au mieux. Je suis attaché à la simplification administrative, mais rien n'est plus complexe que de simplifier, et la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, avec ses surcotes et ses décotes, a rendu les choses plus complexes encore. Un exemple parmi d'autres : la règle des quinze ans de service, qui crée des complexités de gestion effarantes, au point que plusieurs dizaines de fonctionnaires à plein temps ne s'occupent que de ça. Si on supprimait cette règle, l'IRCANTEC aurait certes un peu moins de clients encore, puisque actuellement les fonctionnaires qui partent avant d'avoir quinze ans de services lui sont reversés, et doivent d'ailleurs, avant de toucher quoi que ce soit, faire un chèque de rachat d'un montant souvent très élevé, ce qu'ils ont quelque difficulté à comprendre et à admettre. C'est un exemple parmi d'autres du surcoût induit par la complexité de la mosaïque. Nous avons fait à notre ministère de tutelle une bonne demi-douzaine de propositions de

simplifications, et je les ai remises également à M. Denis Jacquat, votre rapporteur sur l'application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, qui m'a auditionné hier.

Mme Cécile Gallez : Je suis un peu étonnée que vous ayez repris le régime minier. Quel effectif cela représente-t-il ? Les effectifs sont-ils vraiment en diminution ?

M. Jérôme Gallot : Si le RAFP est une idée récente, la reprise du régime des mines était un serpent de mer, dont on parlait depuis cinq ans au moins. Pourquoi avons-nous repris ce régime ? Parce que nous avons considéré que c'était une mission de service public, et que nous pouvions le gérer dans des conditions de productivité bien meilleures. Nous avons pris des engagements très importants, représentant, jusqu'en 2010, un montant cumulé de plusieurs dizaines de millions d'euros. Le processus est un peu compliqué du fait que le régime ne se limite pas à la retraite. Nous avons repris les quatre cent cinquante employés, qui sont devenus des personnels de la Caisse des dépôts, et en avons remis cent trente à la disposition du régime maladie. Restent trois cents personnes, dont une partie, petite au début mais appelée à croître, va pouvoir étendre son domaine de compétences et ses perspectives de mobilité, ce qui est une bonne chose en soi. Il y avait au départ une forte opposition de la CGT, attachée à l'unité du régime minier, mais les personnels, notamment les plus jeunes, ont bien accueilli le changement. S'il ne reste plus que quelques milliers de cotisants, il y a 450 000 bénéficiaires, ce qui laisse de quoi s'occuper encore un certain temps. Certes, le *back-office* de l'avenue de Ségur est l'un des plus chers de France au mètre carré, mais nous allons faire des économies de gestion. Il y a des défis passionnants à relever, avec des implantations éclatées, par exemple en Lorraine et dans le Nord-Pas-de-Calais.

M. Jacques Domergue : Vous mettez en avant la mutualisation des coûts entre les quarante-sept régimes dont vous avez la charge. Avez-vous des propositions à faire qui aillent dans le sens d'une plus grande uniformisation ?

M. Jérôme Gallot : Nous avons beaucoup de travail avec le RAFP, la reprise du régime minier, et la modification des paramètres généraux du système, mais au 1^{er} janvier 2005 tout était en ordre de marche, car nous avons pu, grâce à un dialogue permanent avec les pouvoirs publics, suivre, presque au jour le jour, l'état des travaux, notamment parlementaires, et anticiper ainsi les modifications. Il reste, néanmoins, un certain nombre de sujets complexes, celui des pères et mères de trois enfants étant complexe entre tous. N'étant pas une direction de ministère, nous axons notre force de proposition sur la simplification. Ainsi, l'éventuelle suppression de la règle des quinze ans de service aurait des conséquences sur l'IRCANTEC et la CNRACL, mais concernerait aussi les services chargés de liquider les pensions

de retraite du régime de base des fonctionnaires de l'État. Nous n'avons pas construit de modèle général idéal, nous n'avons pas le temps de le faire, et ce n'est pas notre mission. Nous proposons des aménagements, parfois très terre à terre, mais qui ont des conséquences non négligeables sur l'architecture d'ensemble du système.

M. Pierre Morange, coprésident : Réfléchissez-vous, toujours dans l'éventualité de l'extension de vos compétences au régime de base des fonctionnaires de l'État, à la possibilité d'incorporer les annuités accomplies dans le public et dans le privé, compte tenu de la mixité croissante des carrières et des parcours ?

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : J'ai pour ma part une question un peu provocante, à laquelle j'espère néanmoins que vous répondrez à titre personnel. Si l'on vous confiait la CNAVTS, pourriez-vous en abaisser les coûts de gestion ?

M. Jérôme Gallot : Je discute de temps en temps avec M. Patrick Hermange, directeur de la CNAVTS, et je crois que ses défis de gestion sont assez proches des nôtres, même s'il embauche plus que nous. Nous avons fait 10,6 % de gains de productivité sur 2003 et 2004, et notre ambition est d'en faire encore 15 % au cours des trois années à venir, soit 25 % en cinq ans. Je considère que ce serait plus que convenable. Je sais que la CNAVTS a également des objectifs ambitieux, mais la Caisse des dépôts est dans la sphère publique, et ne se pose pas la question de gérer des retraites privées.

L'important est de fluidifier les parcours professionnels, en veillant à ce qu'il n'y ait pas d'obstacle à la mobilité. Le droit à l'information est un chantier central de ce point de vue, or c'est un point sur lequel les décrets d'application ont pris du retard, parce que la responsabilité des caisses n'est pas encore complètement définie.

Je ne crois pas qu'on puisse souhaiter qu'il y ait, compte tenu des spécificités de notre pays, un système unique de retraites. Je crois que le régime public restera. L'objectif est que sa gestion soit aussi performante que possible. Si nous parvenons à faire 25 % de gains de productivité, nous serons crédibles pour faire des propositions.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Êtes-vous en situation, aujourd'hui, de donner à chaque bénéficiaire un état de ses droits ?

M. Jérôme Gallot : Pour l'IRCANTEC, nous le faisons sur demande. Pour la CNRACL, nous proposons sur l'Internet des simulations « non contractuelles », selon l'expression consacrée, mais celles-ci supposent que l'intéressé entre lui-même les données, et donc les connaisse. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites va beaucoup plus loin, et fait

obligation de transmettre toutes les informations aux assurés, trois et cinq ans avant l'âge de départ à la retraite. Le problème essentiel est celui de l'interconnexion des régimes. Assurer pleinement le droit à l'information, selon moi, c'est permettre à chacun d'intégrer ses perspectives de droit à pension dans ses choix d'orientation professionnelle, et ce, non pas seulement trois à cinq ans avant l'âge de départ à la retraite, mais à tout moment de sa carrière.

M. Pierre Morange, coprésident : Merci beaucoup.

*

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a ensuite entendu M. Jean-Louis Rouquette, chef du service des pensions au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Pierre Morange, coprésident : Je cède immédiatement la parole à notre rapporteur pour les premières questions.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Quel est le rôle exact de votre service ? Son existence au sein du ministère de l'économie et des finances répond-elle à une nécessité technique ? Comment appréciez-vous sa productivité et son efficacité par rapport à des services ou organismes comparables ?

M. Jean-Louis Rouquette : Je vous remercie de votre invitation, et vous ai apporté un petit document qui retrace la genèse et l'activité du service des pensions. Il faut bien comprendre, en effet, comment est organisée la gestion des retraites de la fonction publique. Le service des pensions s'occupe des fonctionnaires civils et militaires de l'État, ainsi que des magistrats. Une demande de pension, présentée six mois environ avant le départ à la retraite, suit un cheminement assez long : le bureau du personnel de l'administration d'emploi du fonctionnaire la transmet à la structure spécifique qui, au sein de chaque ministère, constitue et met en forme le dossier, comprenant les pièces justificatives des états de service, avant de le transmettre, à son tour, au service des pensions du ministère des finances, lequel vérifie les éléments, liquide la pension, la concède et la fait mettre en paiement par le centre régional dont dépend l'intéressé. Le service traite également les dossiers d'invalidité, les contentieux, les réponses aux questions, et tout ce qui concerne, d'une façon générale, l'information sur les droits à pension. Cette dernière activité est un peu nouvelle, car nous étions un objet administratif relativement discret jusqu'à ce que la réforme des retraites n'attire l'attention sur notre existence. Nous avons donc créé un site Internet, avec des outils de simulation.

Nous sommes, en résumé, la porte d'entrée du système de retraite de la fonction publique d'État, au contact de ses quelque quarante-deux employeurs, dont les plus gros sont, dans l'ordre, l'éducation nationale avec quelque 40 000 dossiers par an – soit la moitié du total –, La Poste et France Télécom avec 13 000 à 14 000 dossiers par an, la défense avec 10 000 à 13 000 dossiers, les plus petits étant le ministère de l'outre-mer avec cinq à dix dossiers par an et le Secrétariat général à la défense nationale avec un ou deux dossiers par an.

Je dispose de peu d'éléments comparatifs sur la productivité, car le système de pensions de l'État se compare difficilement avec les autres systèmes. Je peux, en revanche, comparer le système avec lui-même, au fil des ans. Le nombre de dossiers « premiers droits » traités s'est accru de 60 % entre 1990 et 2004, passant de 51 545 à 82 595, et de plus de 70 % – de 100 942 à 172 061 – si l'on tient compte des reversions, des droits des orphelins, des pensions d'invalidité et des révisions pour apparition d'éléments nouveaux ou réclamation s'avérant fondée. Dans le même temps, les effectifs bruts ont diminué de 18 %, et de 11 % si l'on compte en équivalents temps plein. La productivité a donc connu une progression qui n'est pas mauvaise, et qui est largement due à l'informatisation. Nous avons cependant des années difficiles devant nous, car nous allons avoir à liquider un nombre de pensions fortement accru dans un proche avenir : on l'estime à 96 500 en 2008, soit une augmentation de 17 %, ce qui suppose une nouvelle et comparable augmentation de la productivité.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Vous n'envisagez pas de renforcer vos effectifs ?

M. Jean-Louis Rouquette : Compte tenu du contexte actuel de la politique budgétaire, il serait peu probable que l'on m'accorde 17 % d'effectifs supplémentaires. Mon souhait est de pouvoir au moins traiter à effectifs constants cette quantité accrue de dossiers, sachant que cela ne me dispensera pas de demander des effectifs complémentaires justifiés par l'élargissement des responsabilités du service. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a en effet créé un droit d'information des assurés sur leurs retraites, tant dans le public que dans le privé. Il est ainsi prévu d'envoyer à chacun d'eux, tous les cinq ans à partir de l'âge de trente ans, un relevé des services validés dans tous les régimes d'affiliation. Cela représente, pour la fonction publique d'État, quelque 300 000 dossiers par an, auxquels s'ajouteront, à cinquante-cinq et soixante ans, une estimation des droits à pension. C'est une tâche nouvelle extrêmement lourde, que je n'imagine pas pouvoir assumer à effectifs constants.

M. Pierre Morange, coprésident : Quel est le coût de la liquidation d'une pension de fonctionnaire ?

M. Jean-Louis Rouquette : J'ai estimé le coût de l'ensemble des liquidations à quelque 25 millions d'euros par an, dont 16 millions de masse salariale, 1,4 à 1,5 million de coûts directs de fonctionnement – papier, timbres, informatique – et 6,5 à 7 millions de coûts indirects correspondant à la fonction support de Bercy. Si l'on ajoute à cela la trentaine de millions d'euros que coûtent les centres régionaux de paiement, on obtient un total de 55 millions d'euros, à rapporter à quelque 172 000 concessions, soit un coût moyen de 159 euros par dossier, la part des coûts directs étant de 116 euros. Cela ne me paraît pas démesuré.

M. Pierre Morange, coprésident : Gérez-vous aussi de l'action sociale, comme le service des retraites de la Caisse des dépôts dont nous avons entendu le responsable tout à l'heure ?

M. Jean-Louis Rouquette : Non. L'action sociale est du ressort des ministères employeurs. Autre différence avec la Caisse des dépôts, nous ne gérons pas de cotisations, étant donné que les droits sont fonction des états de service constatés en fin de carrière par le ministère employeur. Nous avons, en revanche, un élément en plus. Outre deux millions et demi de retraites, nous gérons trois millions huit cent mille pensions et avantages divers, comme la retraite du combattant, ou les pensions de la Médaille militaire et de la Légion d'honneur.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Ce qui nous intéresse, ce sont les coûts de gestion et les comparaisons avec d'autres organismes. Or, un rapport de la Cour des comptes a jugé plutôt médiocre l'efficacité de la gestion des pensions de l'État. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Louis Rouquette : Le rapport part d'un constat. Celui que quatre mille personnes s'occupent desdites pensions. Pour arriver à ce chiffre, il faut additionner deux éléments assez différents. D'une part, les mille personnes affectées à la liquidation des retraites, dont quatre cents à Nantes et le reste dans les trésoreries. D'autre part, les trois mille agents qui constituent les dossiers dans les services du personnel ou des pensions des différents ministères.

Là où j'ai un désaccord sérieux, c'est sur la comparaison avec la CNAVTS, car la Cour a comparé des choses qui n'ont rien à voir. On additionne en effet les tâches qui relèvent de la responsabilité du gestionnaire des pensions et celles qui relèvent de la responsabilité de l'État en tant qu'employeur, et qui sont de même nature que pour n'importe quel employeur du service privé, même si, je vous l'accorde, les procédures ne sont pas les mêmes, puisque ce dernier fait régulièrement, année après année, ce que l'État fait en une seule fois, en fin de carrière, pour chacun de ses agents. En outre, dans le secteur privé, les régimes de retraite sont directement au contact des

assurés, alors qu'ils n'ont de relations, dans le secteur public, qu'avec les employeurs. Il faut donc se garder des comparaisons hâtives.

Cela dit, si vous me demandez si les quatre mille personnes qui s'occupent des pensions des fonctionnaires de l'État sont toutes rationnellement employées, je vous répondrai qu'il y a certainement des marges de productivité. Il va d'ailleurs falloir faire 17 % de mieux, comme je vous l'ai dit, dans les années qui viennent, ce qui suppose une révision importante de nos méthodes de travail, une plus grande sélectivité des contrôles, un distinguo plus précoce entre les dossiers simples, que l'on peut traiter rapidement, et ceux qui requerront un traitement plus long et complexe. Force est toutefois de reconnaître que le législateur ne nous a guère simplifié la tâche en introduisant de nouveaux critères, l'exemple le plus frappant étant celui du régime des bonifications pour enfants, qui varie désormais selon que ceux-ci sont nés avant l'entrée dans la carrière ou pendant celle-ci. Nos marges de productivité s'en trouveront inévitablement grignotées.

Mais la vraie question se situe plutôt en amont, dans les ministères employeurs, où certains niveaux hiérarchiques de contrôle peuvent paraître redondants. Sans vouloir m'immiscer dans l'organisation interne de chaque administration, je crois pouvoir dire que les principaux gains de productivité à attendre viendront sans doute de la mise en œuvre du droit à l'information sur les retraites.

M. Jacques Domergue : La gestion du régime public paraît néanmoins structurellement plus économique, dans la mesure où il n'y a pas de cotisations à recouvrer. Peut-on imaginer qu'un jour il n'y ait plus qu'un seul système, pour le privé comme pour le public ? Et si oui, lequel ?

M. Jean-Louis Rouquette : La grande différence entre le système de l'État et les autres, c'est qu'il est entièrement budgétaire. Elle sera toutefois un peu atténuée à compter de 2006, puisque sera créé un compte d'affectation spéciale, alimenté par les cotisations des agents et celles des administrations d'emploi, ce qui donnera une plus grande lisibilité d'ensemble. Ensuite, la question se posera forcément de savoir si l'on veut faire une caisse des pensions de l'État. C'est un choix politique, et le sujet a toujours été conflictuel. J'observe toutefois que deux occasions se sont offertes, récemment, lors de la modification de la LOLF et de celle de la réforme des retraites, et que ce choix n'a pas été fait. Je ne sais pas s'il le sera un jour, mais tant qu'il n'y aura pas de caisse de l'État, la question même d'un système unique n'aura pas de sens.

Il ne faut pas non plus sous-estimer la complexité des systèmes publics au sein même de la fonction publique. Un douanier ne part pas à la

retraite dans les mêmes conditions qu'un instituteur, un ingénieur, un administrateur civil ou un contrôleur de l'aviation civile.

M. Georges Colombier : Vous avez évoqué la complexification due à la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, mais ne pensez-vous pas que, malgré cette complexité, elle apportera, à terme, une amélioration objective ?

M. Jean-Louis Rouquette : Elle améliorera, c'est certain, l'équilibre financier du système. Selon le Conseil d'orientation des retraites, son impact devrait être, à l'horizon 2020, de 13 milliards d'euros sur un besoin de financement estimé à 28 milliards, les 15 milliards restants nécessitant un effort complémentaire de l'employeur.

Par ailleurs, les nouveaux éléments de complexité ont aussi leur contrepartie. Ainsi, la possibilité de tenir compte des services accomplis dans d'autres régimes permettra à de nombreux fonctionnaires d'échapper à la décote, voire de bénéficier d'une surcote. Pour nous, cela représente un coût de gestion accru, ainsi qu'un gros effort de formation de nos agents : songez que la loi date du 21 août 2003, le dernier décret d'application du 26 décembre 2003, et que tout était en place au 1^{er} janvier 2004, sans aucun raté ni incident dans le versement des retraites.

M. Laurent Wauquiez : Pouvez-vous nous indiquer le ratio entre les coûts de gestion et le montant des pensions servies ? Je suis un peu surpris, par ailleurs, que ces coûts n'aient pas baissé malgré la diminution des effectifs. Comment l'expliquez-vous ? Enfin, on a un peu le sentiment que chaque administration gère sa productivité de son côté, sans trop regarder ce qui se passe ailleurs, ni a fortiori dans les pays étrangers, sous prétexte que les choses sont trop différentes pour être comparées. L'excuse n'est-elle pas un peu trop commode ?

M. Jean-Louis Rouquette : Je n'ai pas calculé le ratio général que vous me demandez, mais les éléments que je vous ai apportés par écrit permettent de le faire. Il suffit de rapporter 36,8 milliards d'euros au nombre de dossiers traités, ou encore au nombre d'agents employés. Je pourrai vous fournir un calcul plus précis, à partir des coûts de gestion.

Si les coûts, contrairement aux effectifs, n'ont pas diminué, c'est notamment à cause des dépenses d'informatisation, lesquelles apparaissent certaines années dans l'enveloppe de mon service et d'autres années dans les dépenses d'investissement globales du ministère, étant donné que je n'ai pas d'autonomie budgétaire. D'autre part, l'âge moyen des personnels de Nantes, et donc leur ancienneté, tend à s'élever, car beaucoup ont choisi de venir s'y installer en 1985, au moment de la délocalisation du service, et y sont restés.

Pour vous donner une idée, les moins de quarante ans ne représentent que 6 à 8 % de l'effectif.

Sur le dernier point, vous avez raison. Nous n'avons guère la culture du dialogue avec les autres régimes, et je le regrette, de même que je regrette de ne pouvoir négocier avec la direction du budget l'équivalent d'une COG. Les nouvelles dispositions relatives à l'information des assurés vont toutefois contribuer à modifier les choses, notamment grâce à la constitution d'un groupement d'intérêt public associant quelque trente-sept ou trente-huit régimes en vue d'un échange de données. Cela nous aidera à examiner notre propre pratique à la lumière de ce que font les autres, car on ne peut pas réfléchir à l'avenir du régime de l'État indépendamment de son articulation avec les autres régimes.

M. Pierre Morange, coprésident : Je vous remercie.

*

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a enfin entendu MM. Max Colinet, directeur de la CRAM Alsace-Moselle, Yves Corvaisier, directeur de la CRAM Nord-Picardie, Yves Gales, directeur de la CRAM Auvergne, Patrick Boïs, directeur de la CPAM de Haute-Loire, Mme Josette Raynaud, directrice générale de la CPAM de Paris et M. Charles Serrano, directeur de la CPAM de Valenciennes.

M. Pierre Morange, coprésident : Madame, Messieurs, c'est un plaisir pour nous de vous accueillir pour vous entendre décrire le schéma d'organisation des caisses et nous dire comment sont optimisés les moyens qui leur sont alloués pour leur permettre d'accomplir leurs missions. Nous souhaitons aussi connaître votre point de vue sur l'évaluation de la performance des caisses primaires récemment publiée par un magazine, et savoir comment vous vous proposez d'améliorer la productivité de vos organismes.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Quel est le rôle respectif des CPAM et des CRAM ? Quelle est votre politique de gestion des ressources humaines, du patrimoine immobilier et du réseau territorial ?

M. Pierre Morange, coprésident : Les directeurs des CRAM nous éclaireront tout d'abord sur les missions qui leur sont assignées en matière de liquidation des pensions de retraite.

M. Yves Gales : Je rappellerai dans un premier temps que les CRAM sont des organismes atypiques dans le réseau de la sécurité sociale, en ce que leur dimension est régionale, voire birégionale dans le cas de la CRAM Auvergne, et qu'il n'y a pas de structure départementale. Les CRAM ont trois

champs de responsabilité distincts. Leur mission la plus coûteuse et la plus visible est le paiement des pensions de retraite. Elle s'accompagne de la collecte des données sociales, dont nous sommes chargés pour notre propre compte et pour celui de différents partenaires, ainsi que d'une action sociale propre à la branche. Notre deuxième responsabilité est de représenter l'assurance maladie au sein de différentes instances, et notamment des agences régionales de l'hospitalisation (ARH), nos équipes participant largement à leurs travaux d'analyse. Enfin, nous avons une importante action de terrain dans la définition de la tarification du risque accidents du travail appliqué aux entreprises, auprès desquelles nos ingénieurs et nos contrôleurs agissent, par ailleurs, en qualité de conseil pour la prévention de ce risque.

M. Pierre Morange, coprésident : Pour la liquidation des pensions de retraite, quelle coordination s'établit entre les CRAM et la caisse nationale ? A quelle phase en est l'élaboration des contrats pluriannuels de gestion (CPG) et quels sont vos objectifs ?

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : L'échelon régional est-il l'échelon pertinent pour la liquidation des pensions ? Ressentez-vous la diversité de vos métiers comme une incongruité ou comme une richesse ?

M. Yves Corvaisier : La CRAM Nord-Picardie a compétence sur cinq départements. Il y a dix ans encore, toutes les liquidations des pensions se faisaient au siège. Le mouvement de déconcentration engagé depuis de nombreuses années a conduit à la création de vingt-six centres d'information et de traitement des retraites. Ils ont permis d'améliorer la qualité du service et entraîné des gains de productivité compris entre 25 % et 30 %, ce qui a permis de réduire un peu les effectifs et de les redéployer pour partie vers l'action sociale, autre activité majeure de la caisse. L'échelon pertinent, c'est la proximité avec les usagers, que nos conseillers retraite mettent en œuvre, dans les cantons, au plus près des assurés et des élus. Ce dispositif n'empêche pas que le pilotage soit régional et, par là-même, plus économe des deniers publics. Le même schéma vaut pour l'action sociale, dont le pilotage à l'échelon régional fait prévaloir la cohérence, qu'il s'agisse de l'accès aux soins, de la prévention de la désinsertion professionnelle ou de la prévention de la dépendance.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Pour la liquidation des pensions de retraite, quel rôle exact jouent les CRAM ? Ne pourrait-on imaginer que la caisse nationale se projette directement à l'échelon local, sans intermédiaires ? Par ailleurs, comment s'explique le regroupement du Nord et de la Picardie au sein d'une seule CRAM ?

M. Yves Corvaisier : Il tient à des raisons historiques. C'est d'ailleurs parce que la Picardie voulait sa propre caisse que le premier centre

retraite a été créé à Amiens et que d'autres ont suivi dans les départements picards. L'intérêt du dispositif est qu'il est beaucoup plus facile de piloter seize caisses régionales que cent caisses départementales et c'est, à mon avis, beaucoup moins coûteux.

M. Pierre Morange, coprésident : Voilà qui reste à démontrer. N'existe-t-il pas une contradiction entre l'objectif, légitime, de politique de proximité, et le maintien de l'échelon intermédiaire qu'est l'échelon régional ? Ne pourrait-on privilégier une approche inter-branches, qui serait plus compréhensible pour le citoyen, surtout si elle se traduisait par la création de guichets uniques ?

M. Yves Corvaisier : Dans la mesure du possible, nous nous associons déjà aux autres organismes locaux. Ce sera le cas, par exemple, pour la création du nouveau régime social des travailleurs indépendants. On tend donc au guichet unique. J'observe par ailleurs que la concentration des coûts transversaux dans les structures régionales est facteur d'économies. Ainsi, pour la branche vieillesse, le coût de gestion, rapporté aux flux, est de 1,20 % en moyenne, et de 1 % pour la CRAM de Lille. Cela ne me semble pas excessif et je ne suis pas certain que l'on gagnerait à une démultiplication des structures à l'échelon départemental. A tout le moins, des études préalables très poussées seraient nécessaires avant de s'engager dans cette voie.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Certains sont tentés de comparer le fonctionnement du régime général et celui de la Mutualité sociale agricole (MSA), qui semble plus simple. Cette comparaison vaut-elle ?

M. Yves Corvaisier : En matière d'organisation, tout est possible, et l'on pourrait en revenir à des caisses régionales de sécurité sociale, assorties de services déconcentrés. Je n'ai pas d'idées préconçues à ce sujet, mais ce dont je suis sûr, c'est que le dispositif actuel est pertinent et peu cher. Il faut donc bien réfléchir avant de le modifier.

M. Yves Gales : Pour la liquidation des pensions de retraite, l'échelon régional est un bon intermédiaire, que l'on considère le coût de gestion ou la qualité du service, car il permet de prendre en compte avec doigté des spécificités locales, ingérables au niveau national. Ainsi la CRAM Auvergne est-elle amenée à définir une organisation des services différente selon qu'il s'agit de zones urbaines très peuplées, de zones de moyenne montagne frappées par la désertification rurale, ou de zones rurales à la population vieillissante.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Il me semble que la caisse nationale serait à même de distinguer villes, moyenne montagne et territoires ruraux. En revanche, je comprends mal l'intérêt de regrouper la

gestion de tâches aussi différentes que la liquidation des pensions de retraite, la tarification et la prévention des accidents du travail, et l'action sociale.

M. Yves Corvaisier : La synergie est très grande entre l'action sociale en direction des personnes âgées, l'accès aux soins et la prévention de la précarité, et le vieillissement de la population renforcera encore la nécessité de lier champ sanitaire et champ social. La segmentation par blocs de compétence rendrait un mauvais service à la population, car l'approche à la fois sanitaire et sociale des CRAM présente de réels avantages, comme en témoigne la forte présence des caisses au sein des ARH, dans les programmes d'insertion des personnes handicapées, dans la définition des schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) et des schémas gérontologiques. Tout découpage susciterait inmanquablement la création de nouvelles structures et rendrait donc nécessaires de nouvelles concertations. De même, en matière de prévention de la désinsertion professionnelle, objectif majeur de la convention d'objectifs et de gestion, de nombreux partenariats existent déjà, particulièrement pour la santé au travail. Nous savons que la Cour des comptes s'interroge sur les bienfaits de la sectorisation, mais je ne suis pas sûr que l'on y gagnera en termes de coûts, car l'organisation actuelle permet des économies d'échelle mais aussi une synergie qui présente des avantages indéniables.

M. Laurent Wauquiez : On ne peut manquer d'être frappé par les inquiétants écarts de performance des CPAM, dont les coûts de gestion varient, selon le magazine L'Expansion, du simple au double. On constate, d'ailleurs, que les plus performantes sont loin d'être celles qui sont implantées dans des grandes agglomérations. Celle de la Haute-Loire est ainsi très bien placée. Quelles mesures entendez-vous prendre pour réduire ces écarts ? Existe-t-il des indicateurs de gestion par caisse et un tableau de suivi des résultats ? Des comparaisons sont-elles faites pour déterminer les meilleures pratiques et les généraliser ? La notation des directeurs tient-elle compte de leur gestion ?

M. Pierre Morange, coprésident : De quelle marge de manœuvre les directeurs disposent-ils pour faire évoluer un dispositif dont la complexité n'est pas toujours synonyme d'efficacité ?

M. Charles Serrano : Il est difficile de comparer le régime général et la MSA. Les deux systèmes n'ont que peu à voir et l'ampleur de la population concernée n'a rien de commun. Pour ce qui est des avantages et des inconvénients comparés de la polyvalence et de la spécialisation, l'expérience montre que les gains de productivité sont bien moindres lorsque l'on regroupe des métiers différents. Quant aux écarts de performance, ils ont été calculés sans tenir compte de l'environnement des caisses, pourtant déterminant dans la composition des coûts puisqu'elles sont étroitement tributaires de la démographie locale d'une part et du nombre des professionnels de santé d'autre part - deux éléments sur lesquels elles n'ont pas prise. Voilà une première

explication. En ma qualité de directeur de caisse, je n'ai pas l'œil rivé sur le coût de gestion des autres caisses primaires car je sais que les contextes sont différents. Ce qui m'intéresse, c'est de m'assurer de tendances saines et d'une évolution maîtrisée au sein de l'organisme que je dirige, dans son contexte singulier.

M. Laurent Wauquiez : Nous avons souvent entendu cet argument. Mais les comparaisons n'ont-elles pas du bon ? Ainsi, la caisse de Grenoble et celle de Saint-Etienne ont beau avoir compétence sur des zones comparables, l'une est en queue du palmarès, l'autre en tête. Se priver de l'air frais qu'apporte l'ouverture des fenêtres peut être préjudiciable.

M. Charles Serrano : Mon propos était réaliste. Nous ne pouvons influencer sur les résultats des autres caisses. C'est le rôle de la CNAMTS, et elle le fait plutôt bien. Les nôtres dépendent étroitement du contexte dans lequel nous évoluons, si bien que, sur le plan local, nos fenêtres sont ouvertes en permanence et que nous sommes très attentifs à nouer tous les partenariats utiles. Nous observons naturellement ce que font les autres et, depuis longtemps, les meilleures pratiques sont repérées et diffusées. Quand elles sont transposables, nous n'avons de cesse de les faire prospérer. Enfin, oui, la bonne gestion influence sur la carrière des directeurs, si l'on est d'accord sur la signification de ce qu'il faut entendre par « bonne gestion », et en tenant compte du fait que les directeurs n'agissent pas seuls. Ils donnent l'impulsion.

M. Pierre Morange, coprésident : Quels progrès votre caisse a-t-elle réalisés au cours des cinq dernières années ?

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Vous avez dit que le regroupement des métiers n'entraînerait pas de gain de productivité. Pourquoi ?

M. Charles Serrano : Pour avoir, pendant très longtemps, demandé à notre personnel d'avoir des compétences très étendues sur des sujets très divers, nous avons pu constater que cette manière de faire est moins efficace que l'acquisition d'une expertise sur des sujets précis.

Vous m'avez interrogé sur l'évolution de la Caisse primaire que je dirige. J'aimerais, pour commencer, vous donner un aperçu de la situation à Valenciennes. Le taux de chômage y est de 15 %, la proportion de bénéficiaires du RMI de 16 %, celle des bénéficiaires de la CMU de 13 %, le taux d'augmentation des maladies professionnelles de 15 % et le taux de mortalité prématurée de moitié supérieur à la moyenne nationale. Il faut admettre qu'une population ainsi caractérisée n'a pas les mêmes besoins qu'une autre.

Dans ce contexte, nos résultats sont les suivants. Les feuilles de soins télétransmises traitées en 2000 représentaient 6,5 % de notre production. Nous approchons aujourd'hui de 50 %. Au cours de la même période, nous

sommes passés de 23 562 décomptes par agent à près de 30 000, soit un gain de productivité de 20 %. Quant aux enquêtes de satisfaction, elles montraient un résultat de 6,8 % en 2001 et de 7,4 % en 2004. La tendance est saine. Sur huit ans, notre coût de gestion a augmenté de 0,28 % par an hors inflation, ce qui me paraît être le signe d'une évolution maîtrisée, en dépit de tous les facteurs défavorables qui ont une incidence sur le coût de gestion. S'agissant enfin du fameux taux d'efficacité qui a fait la gloire de L'Expansion, nous étions à 51,83 % en 2003, et à 67,75 % en 2004. Donc, nous progressons.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Comment les contrats pluriannuels de gestion sont-ils négociés ? Quelle est votre politique des ressources humaines ? Quelles sont les relations entre le personnel et la direction ? Malgré la convention collective, les directeurs ont-ils une marge pour négocier avantages et primes ?

Mme Josette Raynaud : La création de la caisse de Paris est récente, puisqu'elle résulte de la division en sept caisses départementales, en 1981, de la caisse primaire centrale d'assurance maladie de la région parisienne, organisme unique que ses dimensions avaient rendu ingouvernable. Quels résultats a eus la départementalisation, qui s'est achevée en 1984 ? La CPAM de Paris couvrait, cette année-là, 2,4 millions d'assurés, dont 600 000 fonctionnaires travaillant à Paris mais qui n'y résidaient pas. Cette population n'a pas varié depuis lors. Avec un effectif supérieur à six mille personnes, la caisse traitait quinze millions de décomptes en 1986. Actuellement, moins de trois mille personnes traitent chaque année trente-neuf millions de décomptes, et assument d'autres fonctions. Pour l'assurance maladie au moins, la somme du coût des sept caisses départementales est inférieure à ce qu'aurait été le coût, actualisé, de l'ancienne caisse régionale. La caisse de Paris ayant eu le handicap d'être surdotée en effectifs lors de sa création, les embauches ont été quasiment nulles depuis 1984, la diminution des effectifs résultant des départs naturels. Mais le processus étant trop lent pour permettre une gestion satisfaisante, le conseil d'administration et l'autorité de tutelle ont accepté, en 2000, la conclusion d'un plan de cessation anticipée d'activité prévoyant dans le même temps, à raison d'une embauche pour trois départs, d'introduire un peu de sang neuf dans un organisme qui n'en avait pas eu depuis 1983. Il en est résulté, fin 2003, date à laquelle le plan a été achevé, un effectif inférieur de 23 % à ce qu'il était en 1994, et la réduction du taux d'encadrement. De par les embauches concomitantes, la caisse a profité de l'apport d'une expertise qui n'existait pas en 1983, en matière statistique et informatique particulièrement.

Ces efforts paraissent très lents, mais 80 % des dépenses de fonctionnement des organismes de sécurité sociale étant des frais de personnel, c'est sur ceux-là qu'il faut jouer pour réduire les coûts. Grâce à l'action

entreprise, les dépenses de fonctionnement de la caisse de Paris ont diminué de 8,21 % depuis 1994 alors qu'elles augmentaient de 15,27 % au niveau national, et ses effectifs de 23 % alors qu'ils augmentaient de 1,61 % au niveau national. Le taux d'encadrement a baissé de 1,3 % en dix ans. Nous avons ainsi démontré notre engagement dans le processus de décélération des dépenses, et nous ne sommes plus les derniers de la liste. Certes, du chemin reste à faire. Nous comptons donc réviser notre maillage territorial, déjà diminué de beaucoup, avec l'objectif d'en arriver à trente-six points de contact, dont vingt seront consacrés aux relations avec les professionnels de santé et avec les assurés. Ce nombre peut paraître encore élevé, mais ce sont de petites unités, et nous souhaitons utiliser au mieux notre patrimoine immobilier.

M. Pierre Morange, coprésident : Vous avez retracé l'historique des efforts accomplis à ce jour et dressé l'état des lieux. Mais, au vu des observations de la Cour des comptes, étant donné l'évolution induite par la dématérialisation des feuilles de soins et la télétransmission d'une part, vos nouvelles missions d'autre part, les départs à la retraite prévus enfin, quels sont vos objectifs ?

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Quel est le taux de télétransmission à Paris, et quelle autre intervention que la surveillance informatique demande-t-elle ?

Mme Josette Raynaud : Le taux global de télétransmission est de 67 %, mais le taux d'utilisation de la carte SESAM-Vitale n'est que de 59 %. C'est que le corps médical parisien est composé de neuf mille médecins, dont deux tiers de spécialistes, parmi lesquels mille neuf cents exercent essentiellement dans des cliniques. Cela n'empêche pas la télétransmission. En revanche, en raison de questions techniques irrésolues, les actes médicaux réalisés en cliniques n'entrent pas dans le champ de la carte SESAM-Vitale.

M. Pierre Morange, coprésident : Si l'on considère l'importance des investissements informatiques successifs consentis pour mettre au point ces systèmes, voilà qui est proprement stupéfiant.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Cela résulte-t-il d'une lacune du plan informatique de la CNAMTS, ou est-ce que la loi ne l'a pas prévu ?

Mme Josette Raynaud : Pour ce que j'en sais, les médecins ne peuvent utiliser leur carte professionnelle pour rédiger leur note d'honoraire lorsqu'ils exercent en clinique ni, donc, utiliser SESAM-Vitale. Mais les CPAM n'étant pas chargées de ces questions, les experts de la caisse nationale répondraient plus précisément que moi à votre légitime curiosité. Ce que je puis vous dire, c'est que quatre mille médecins parisiens continuent de donner à leurs patients des feuilles de sécurité sociale.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Quel est le coût comparé d'une feuille traitée manuellement et d'une télétransmission ?

Mme Josette Raynaud : Je ne puis vous répondre, car le seul chiffre dont nous disposons est celui du coût total, indifférencié, de la liquidation. Mais j'appelle votre attention sur le fait que la télétransmission n'est pas tout. Il reste l'ordonnancement et le contrôle ainsi que le traitement des signalements et des rejets. Voilà pourquoi la caisse nationale estime le gain de productivité globale à 40 %. La saisie des données, qu'il s'agisse de lecture optique des feuilles de soins ou de télétransmission, ne suffit pas à régler une liquidation, laquelle suppose, en amont, un travail sur le système de tarification et, en aval, un contrôle éventuellement suivi, en cas d'anomalie, d'une prise de contact avec le professionnel de santé concerné.

M. Pierre Morange, coprésident : Quels sont vos objectifs en termes de gestion des effectifs et de gains de productivité d'ici trois à cinq ans ?

Mme Josette Raynaud : Comme je vous l'ai dit, plan 2000-2003 mis à part, notre taux de remplacement est quasiment nul. Cette stratégie sera maintenue dans le cadre de la nouvelle COG. Nous tablons donc sur 150 départs entre 2006 et 2008, sur un effectif actuel de 2 826 personnes, et ces postes ne seront pas remplacés. Entre 1994 et 2003, notre gain de productivité a été de 150 %. Nous escomptons un gain supplémentaire de 20 % au cours des trois prochaines années.

M. Patrick Boïs : Pour la première fois, les taux de remplacement, sur la durée de la COG, sont gradués selon le classement de performance des organismes. Autrement dit, il est beaucoup plus faible dans les organismes qui coûtent le plus cher. C'est heureux, car si l'on appliquait à ma caisse ce qui vaut pour celle de Paris, je devrais fermer immédiatement. Mais notre situation, notre structure et notre histoire n'étant pas les mêmes, nous avons déjà opéré des gains de productivité et, en particulier, réduit de 7 % nos effectifs. Sur un autre plan, j'insiste sur le fait que le système SESAM-Vitale ne consiste pas seulement à presser un bouton pour mettre en paiement. Il suppose que des gens réfléchissent, comme ils le faisaient avant cette évolution technique, pour appliquer la législation. J'ajoute que la gestion du fichier national unique est d'une lourdeur sans commune mesure avec ce que nous avons connu précédemment, ce qui demande un investissement supplémentaire. Et aussi bien SESAM-Vitale que la télétransmission présentent des risques spécifiques qui exigent des niveaux de contrôle bien supérieurs à ceux que demandaient les dossiers sur papier.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Avez-vous reçu des directives tendant à l'apposition de photo sur la carte SESAM-Vitale ?

Mme Josette Raynaud : Non. A ce sujet, mieux vaudrait définir comment les photos devront nous parvenir. Si c'est par courrier, je doute que l'objectif - la confirmation de l'identité du porteur - soit atteint.

M. Pierre Morange, coprésident : Un document retraçant vos objectifs en termes de gains de productivité nous serait utile. J'ajoute que 7 % sur la durée de la précédente COG, soit quelque 2 % par an, me semble un progrès tout relatif.

M. Charles Serrano : Puisque nous parlons de SESAM-Vitale, je souhaite vivement que les pouvoirs publics aident à améliorer la proportion des professionnels de santé qui l'utilisent, car cela ne dépend pas de nous.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : C'est une sujétion réelle pour les médecins. Nous serons donc d'autant plus enclins à les y inciter que la démonstration nous aura été faite que l'on peut en attendre un gain de productivité supplémentaire.

M. Charles Serrano : C'est une question de perspective. Il nous semble, à nous, que 40 %, ce n'est pas négligeable. Votre remarque serait peut-être fondée si le contexte législatif avait été plus stable. Mais, pendant que nous ne gagnions « que » 40 % de productivité globale dans le traitement des feuilles de soins télétransmises, que se passait-il ? Le législateur créait la CMU. Quant à la récente convention médicale, elle suppose que nous réalisions l'analyse des ressources pour le calcul du crédit d'impôt. Tout cela représente des travaux supplémentaires et ne réduit en rien la complexité administrative du processus de liquidation. En saisie pure, passer du traitement d'une feuille de soin sur papier à la télétransmission procure un gain de productivité de 100 % mais, nous l'avons dit, le travail en amont et en aval n'a pas disparu pour autant. De surcroît, il est manifeste que les professionnels de santé n'ont pas été convaincus d'y venir, comme par un coup de baguette magique. Il a fallu beaucoup y travailler.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Ce volet est de la responsabilité des pouvoirs publics. Mais nous devons disposer de tous les éléments nous permettant d'analyser le coût de gestion dans son ensemble.

M. Charles Serrano : C'est pourquoi j'ai tenu à souligner que l'activité des caisses n'a cessé de croître au fil des ans, à la fois parce que les pouvoirs publics leur ont confié des tâches supplémentaires - ce dont nous ne nous plaignons pas - et parce que la consommation de soins a augmenté. Tout cela nous a repris une part de la productivité gagnée, mais nous n'avons pas été inertes.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : La MECSS n'est pas l'IGAS. Notre intention n'est pas de faire la leçon à qui que ce soit mais d'inciter votre tutelle à fixer aux caisses des objectifs de productivité et de qualité, après avoir tenté de comprendre si, et en quoi, la responsabilité du législateur est engagée dans les dysfonctionnements actuels.

M. Charles Serrano : Dans cette optique, deux mesures nous aideraient à gagner en productivité. En premier lieu, que les professionnels de santé soient fortement incités à adopter sans réserve les technologies nouvelles, et notamment SESAM-Vitale, ce qui n'est pas le cas à ce jour. Ensuite, qu'une simplification administrative réelle soit opérée. Je le redis. Le paiement des indemnités journalières, pour ne citer que cet aspect de nos missions, est un domaine dans lequel la technicité du personnel joue un très grand rôle. Le contexte local joue donc beaucoup, car lorsqu'une région entière est en difficulté, cela ne peut être sans incidence sur l'activité de la caisse.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Je le souligne à mon tour, nous sommes réunis pour comprendre. Dans ce cadre, j'aimerais savoir quel est le rôle d'un directeur. Quelle est sa marge de manœuvre dans la négociation des contrats pluriannuels de gestion d'une part, de l'intéressement d'autre part. Quelles sont ses relations avec son conseil, et dans quelle mesure la loi du 13 août 2004 les a modifiées ? Je souhaite aussi connaître les inflexions que vous souhaiteriez apporter à votre organisation pour améliorer, comme le prévoit la loi, la gestion globale du dispositif, et répondre ainsi aux observations de la Cour des comptes.

M. Pierre Morange, coprésident : Il serait hautement souhaitable que vous nous transmettiez une note récapitulant de manière exhaustive l'ensemble des procédures administratives que vous souhaitez voir simplifiées pour vous aider à améliorer la gestion et l'efficacité de vos services. J'invite à présent M. Max Colinet, directeur de la CRAM Alsace-Moselle, à nous donner son sentiment sur la manière dont on pourrait renforcer la coordination entre les CRAM et les CPAM pour rationaliser leurs moyens.

M. Max Colinet : Non seulement nous représentons les deux tiers de la force de travail des ARH, mais la législation récente requiert de l'assurance maladie un niveau régional, comme en témoigne la création des unions de caisses régionales d'assurance maladie (URCAM). Plus prosaïquement encore, quand nous nous occupons, comme nous le devons, d'action sociale et de prévention, cela ne peut se faire sans les médecins du travail. En outre, à la suite de la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), ce sont les CRAM qui ont été chargées de l'évaluation médico-administrative des personnes âgées. Aussi, dans un souci commun d'économie des deniers publics, les conseils généraux recourent à nous avant d'embaucher du personnel dédié à la gestion de la dépendance. Par ailleurs,

comment peut-on mesurer la productivité des ARH, lorsqu'elles élaborent les SROS ? C'est un exercice très lourd, évidemment réalisé en coordination avec les CPAM, car une telle redéfinition du tissu sanitaire ne peut se concevoir en séparant médecine hospitalière et médecine ambulatoire.

La question nous est posée de savoir comment augmenter notre productivité, mais les ordres viennent des pouvoirs publics. Les dispositions récentes concernant l'allocation personnalisée d'autonomie et les SROS ont été votées par le Parlement. Qu'acceptez-vous d'investir dans ces tâches, ou dans l'effort nécessaire pour permettre le retour complet à l'emploi d'une personne en très grande difficulté ? Ce sont des choix politiques, comme le sont les actions de prévention qui ont permis que l'indice de fréquence des accidents du travail diminue de 20 % en dix ans. Nous avons un souci de productivité, mais ces politiques ont un coût. Il faut donc un cadrage par l'État.

Les objectifs de la CRAM Alsace-Moselle sont évidents. C'est, d'abord, la certification, gage de qualité. C'est ensuite, en parfaite coordination avec les CPAM, la création de guichets uniques. Pour les accidents du travail, nous y parviendrons en 2006 et peut-être même cette année si tout va bien, sans modifier la gestion, autrement dit sans « structuralisme expérimental », en instituant un numéro de téléphone unique pour le régime général. La COG prévoit une troisième source de gain de productivité : la logistique. Pour la CRAM Alsace-Moselle, il s'agira en particulier de réorganiser l'impression qui, sous dix-huit mois, sera confiée à une seule imprimerie. Enfin, sachant qu'il ne saurait être question ni de licenciements économiques ni de départs forcés - c'est un principe qui a toujours prévalu dans les organismes de sécurité sociale -, nous gérons, comme notre collègue de Paris l'a expliqué, les départs naturels. Dans ce cadre, nous espérons, d'ici trois ans, parvenir à un service de recouvrement conjoint CRAM-CPAM. Voilà quelques exemples de ce que nous comptons faire. C'est un travail de fourmi, que nous accomplissons avec le souci de rendre le réseau cohérent et, donc, d'accroître sa productivité.

M. Pierre Morange, coprésident : Pour ce qui concerne la gestion des effectifs, avez-vous des objectifs chiffrés ?

M. Max Colinet : Le CPG prévoit des gains de productivité. Ils seront respectés pour 2004-2005, et nous attendons la négociation pour 2006-2009. Je me félicite que nous ayons enfin une COG pour la branche accidents du travail.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : La marge de manœuvre du directeur, dans ses relations avec son conseil, a-t-elle évolué depuis la promulgation de la loi du 13 août 2004 ? Sur le plan pratique, la très compliquée gestion de la liquidation des dossiers d'accident du travail ne pourrait-elle pas être améliorée ?

M. Max Colinet : Nous y travaillons, en particulier par l'expérimentation de la télétransmission.

M. Patrick Boïs : Vous nous avez interrogés sur la marge de manœuvre du directeur. Pour ce qui est du CPG, elle est relativement mince, car la caisse nationale ne peut se permettre que chaque directeur agisse à sa manière. En revanche, il a des responsabilités en matière de ressources humaines et d'organisation. Dans ce cadre, la CRAM Auvergne procède à des expériences pilotes qui tendent en même temps à l'amélioration de la qualité du service et à des économies de gestion. Ainsi, nous venons de créer une plateforme régionale unique destinée au scannage des quelque 20 % de feuilles papier qui subsistent, sachant que le traitement d'un dossier scanné triple la productivité par rapport au traitement d'une feuille classique. Cette nouvelle organisation permet de plus des économies de locaux. De même, l'accueil téléphonique de toutes les caisses primaires de la région a été concentré en un seul lieu et, dans trois mois, une plateforme unique sera instituée pour tous les employeurs. Dix chantiers de ce type sont en cours, dont nous attendons un retour sur investissement à moyen terme.

M. Pierre Morange, coprésident : L'accueil téléphonique est un excellent exemple de ce qui pourrait être regroupé non seulement à l'échelon régional mais à l'échelle nationale.

Mme Josette Raynaud : Les conseils des CPAM viennent d'être installés et nous en sommes aux balbutiements d'un fonctionnement nouveau. En effet, le conseil n'a pratiquement plus de pouvoirs, si ce n'est de s'intéresser au service à l'usager, à l'organisation du service des réclamations et, un peu, à l'action sanitaire et sociale et encore, car une lecture puriste des textes laisserait, sur ce dernier point, la décision au directeur. Il s'agit plutôt d'un conseil d'usagers, qui comprend des partenaires sociaux, jusqu'à présent habitués à des responsabilités beaucoup plus vastes.

Dans nos relations avec la caisse nationale, nous ne sommes pas à égalité, si bien que nous n'avons pratiquement pas de marge de manœuvre budgétaire. Elle ne peut porter que sur les éléments de service que l'on nous demande d'atteindre et qui influent indirectement.

M. Yves Gales : Les CRAM fonctionnent encore sous l'ancien système, selon lequel les pouvoirs du directeur découlent du décret du 9 mai 1960, le conseil d'administration orientant les décisions de l'organisme. A ce titre, il signe le CPG avec le directeur. Il revient donc à ce dernier de négocier les grandes orientations avec le président, qui tient lui-même compte des aspirations de la majorité du conseil d'administration. Cette procédure ne pose pas de problèmes particuliers.

Dans un autre domaine, je tiens à souligner une association de toujours entre les CRAM et la branche vieillesse lors de la préparation des COG et des CPG, qui demandent un travail préparatoire considérable. Nous disposons pour cela d'un outil d'analyse budgétaire conjoint très au point.

S'agissant des possibilités d'améliorer la gestion, j'exprimerai trois souhaits, dont le premier tient sans doute du vœu pieux. Nous gérons trois CPG pour trois branches différentes. La synchronisation et l'arrivée des crédits en début d'exercice simplifieraient singulièrement notre gestion et amélioreraient la lisibilité du dispositif par le personnel. Par ailleurs, étant donnée l'évolution démographique, il est urgent de clarifier le rôle des services sociaux et de faire converger branche vieillesse et branche maladie car, passé quatre-vingt ans, de quelle branche ressortit-on ? La convergence des moyens nous permettrait d'organiser la prise en charge par une démarche client. Il y a de grandes marges d'amélioration dans ce domaine. S'agissant, enfin, des accidents du travail, l'IGAS a indiqué des possibilités de simplification, notamment dans l'organisation de la réparation, actuellement scindée entre CRAM et CPAM. Cela devrait être étudié avec soin, car il y a là une possibilité évidente de gain de productivité et de meilleure lisibilité.

M. Pierre Morange, coprésident : Je vous remercie.

* *
*

Mardi 22 mars 2005

*Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président,
puis de M. Georges Colombier, secrétaire*

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative**, sur le projet de loi relatif à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs – n° 2100.

Le président Jean-Michel Dubernard a souhaité la bienvenue à M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, et a salué la rigueur de sa politique de lutte contre le dopage, objet du projet de loi très attendu qu'il est venu présenter à la Commission.

M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a indiqué que le projet de loi relatif à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage, présenté en Conseil des ministres le 16 février dernier, vise à améliorer l'efficacité du dispositif en clarifiant les responsabilités des acteurs internationaux et nationaux.

Ce projet tient compte, d'une part, de la nécessaire évaluation de la loi du 23 mars 1999 à la lumière de son application effective depuis six ans et, d'autre part, des évolutions qui se sont produites sur le plan international, notamment le développement de l'Agence mondiale antidopage et la reconnaissance par les fédérations internationales du code mondial antidopage. Les conséquences à tirer de cette évaluation et de ces évolutions ont été examinées dans le cadre d'une concertation engagée dès octobre 2003 auprès des acteurs nationaux et internationaux de la lutte contre le dopage.

Le projet de loi poursuit trois objectifs : le renforcement de la protection sanitaire des sportifs, l'amélioration du cadre juridique de la lutte contre le dopage en France, pour rendre le dispositif français plus efficace, et enfin la mise en conformité de notre législation avec le code mondial antidopage.

La lutte contre le dopage ne se résume pas à sa dimension disciplinaire, c'est pourquoi le projet réaffirme le rôle premier de l'État dans le domaine de la prévention, de la protection de la santé des sportifs et de la mise en œuvre de programmes publics de recherche.

La protection de la santé des sportifs sera mieux assurée. Le projet de loi dispose qu'un renouvellement régulier du certificat médical obligatoire pour la délivrance d'une licence peut être exigé par une fédération en fonction de l'âge du sportif ou de la discipline sportive. De plus, pour certaines

disciplines dont la liste sera arrêtée par les ministres en charge des sports et de la santé, ce certificat ne pourra être délivré que dans des conditions particulières. Ainsi, pour certaines disciplines à risque, des examens particuliers et adaptés seront exigés.

S'agissant des sportifs de haut niveau, soumis à l'obligation du suivi longitudinal, la loi prévoit que le médecin chargé de ce suivi pourra établir un certificat de contre-indication à la pratique compétitive qui s'imposera à la fédération sportive concernée. Il pourra ainsi être tiré des conséquences de l'apparition d'anomalies à l'occasion du suivi longitudinal dans un champ purement médical et non disciplinaire.

Les politiques de prévention, d'éducation et de recherche seront à l'avenir engagées et coordonnées par l'État. Le ministère en charge des sports en aura le pilotage.

S'agissant du champ disciplinaire l'organisme compétent sera défini par la nature de la compétition ou de la manifestation. Cette nécessaire clarification des compétences est inspirée d'un principe clair : le contrôle de la loyauté des compétitions internationales doit relever des instances internationales qui les organisent afin d'assurer l'équité entre les sportifs de toutes nationalités qui y participent. Le contrôle de la loyauté des compétitions nationales doit relever quant à lui des autorités nationales.

L'ensemble du champ disciplinaire national est confié à une autorité publique indépendante. Ainsi le projet de loi crée, par transformation du Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD), une agence indépendante aux compétences étendues et renforcées : l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). Sa composition est inchangée et son indépendance garantie.

Les compétences de l'AFLD sont renforcées dans son champ d'intervention national. Elle diligente les contrôles antidopage, compétence actuelle du ministère en charge des sports. Elle analyse ou fait analyser les prélèvements ; le Laboratoire national de dépistage du dopage lui est intégré. Elle prononce les sanctions disciplinaires en substitution ou réformation des décisions fédérales nationales. Elle délivre, après avis conforme d'un comité d'experts, pour les compétitions nationales, les autorisations d'usage thérapeutique. Les conditions d'organisation interne de l'agence garantissent l'équité et l'indépendance des procédures de contrôle, d'analyse et de sanction.

L'efficacité des procédures de contrôles inopinés est renforcée par le projet de loi qui prévoit la communication à l'agence par les sportifs de haut niveau et les sportifs professionnels, qui font l'objet d'un programme de contrôle ciblé, des informations permettant leur localisation pendant leurs

périodes d'entraînement. De même, il est prévu la possibilité de contrôler au domicile les sportifs qui l'acceptent.

Le projet de loi confirme la compétence des fédérations nationales pour prononcer des sanctions disciplinaires, l'AFLD pouvant se substituer à elles en cas d'inaction ou réformer leur décision. L'agence a le pouvoir d'étendre une sanction fédérale aux autres fédérations. Les compétitions internationales relèvent quant à elles de la compétence disciplinaire, en relation avec l'AMA, des fédérations internationales qui les organisent. Cette évolution est rendue possible par l'adoption formelle par ces dernières d'un corps de règles unique : le code mondial antidopage.

Cependant dans un souci de cohérence internationale, le projet de loi facilite la collaboration entre l'agence nationale et les organismes internationaux. Ainsi, l'AFLD peut, à la demande de l'AMA ou des fédérations internationales, effectuer des contrôles pour leur compte à l'occasion de compétitions internationales.

Concernant la liste des produits et procédés dopants interdits élaborée au niveau international depuis 1989, sa transposition en droit interne sera accélérée. Ce projet de loi renforce ainsi l'efficacité de la lutte contre le dopage, il permet une harmonisation et une coopération internationale, condition indispensable de cette efficacité.

Renforcer la lutte contre le dopage est une condition de la sincérité et de la loyauté des épreuves et donc de la préservation des valeurs éthiques du sport, et de la protection de la santé des pratiquants quel que soit leur niveau de pratique.

Après l'exposé du ministre, plusieurs commissaires sont intervenus.

Après avoir souligné le rôle joué par le gouvernement français dans la lutte contre le dopage et l'adoption, par 163 États, de la Déclaration de Copenhague en mars 2003, **M. Dominique Juillot, rapporteur**, a demandé au ministre comment il concevait le rôle du ministère des sports en matière de prévention du dopage, ce qu'il entendait faire pour détendre les relations entre le monde médical et le monde sportif, et s'il pouvait rassurer ceux qui s'inquiètent de la brèche ouverte par les autorisations d'usage thérapeutique de substances interdites, notamment dans leur forme abrégée.

M. Alain Néri s'est félicité du rôle pionnier joué par la France dans la lutte contre le dopage depuis les lois Bambuck de 1989 et Buffet de 1999, observant au passage que de nombreuses voix qui s'élevaient, à l'époque, pour annoncer que les autres pays ne suivraient pas le mouvement ont été démenties par les faits. Il ne faut pas, cela dit, se voiler la face : si Paris

veut accueillir les Jeux olympiques en 2012, cela suppose que les contrôles aient lieu dans des conditions qui agréent à l'Agence mondiale antidopage. Or, face aux progrès incessants de la science, qui permettent aux tricheurs de « se laver le sang », seuls les contrôles inopinés peuvent être de quelque efficacité. Comment y soumettre les athlètes qui s'entraînent à l'étranger ? La récente décision, annoncée par la fédération grecque d'athlétisme, de blanchir Ekaterini Thanou et Kostandinos Kenteris, n'est guère rassurante.

L'autorisation d'usage thérapeutique de substances interdites fait planer la crainte que beaucoup de sportifs ne se fassent délivrer des ordonnances de complaisance : on avait pu s'étonner déjà, aux Jeux olympiques d'Atlanta en 1996, de l'importante proportion d'athlètes asthmatiques traités à la Ventoline ! Il faudra surveiller de très près les conditions de délivrance des autorisations. Mais ne serait-il pas plus sage de considérer qu'en sport comme ailleurs, lorsqu'on est malade, on prend un congé de maladie ?

S'agissant de la pratique amateur, il est certes bienvenu de renforcer le rôle du certificat médical préalable, mais le coût des visites ne pourrait-il être supporté en partie par l'État ou la sécurité sociale, lorsqu'il s'avère élevé pour les familles ?

Enfin, le laboratoire de Châtenay-Malabry conservera-t-il son statut de droit public, sous la responsabilité conjointe des ministères de la santé et de la jeunesse et des sports ?

M. Jean-Marie Geveaux a rendu hommage à la détermination du ministre et souligné que le dopage, hélas présent à tous les niveaux de compétition, devait être combattu partout. Au niveau international, on peut craindre que tous les pays, et en particulier la Chine, prochain organisateur des Jeux olympiques d'été, ne jouent pas le jeu au sein de l'Agence mondiale antidopage. Au niveau national, des précisions supplémentaires seraient souhaitables quant à l'organisation concrète de la lutte contre le dopage, et notamment le rôle des directions départementales et régionales de la jeunesse et des sports, en liaison avec les fédérations et les clubs, sur les stades et les lieux d'entraînement. Dans certaines régions, comme les Pays-de-la-Loire, des collectivités ont contribué au financement de plateaux techniques de contrôle ou de procédures de dépistage sur les lieux d'entraînement. Comment s'articuleront ces initiatives locales avec la politique nationale menée par le ministère ?

M. Henri Nayrou a jugé que la nouvelle loi venait opportunément adapter la loi Buffet à l'évolution du monde sportif et à celle des esprits. Mais sera-t-il possible d'amener l'AMA jusque sur les positions de la France ? Et en France même, il convient de préciser la coopération entre l'Agence française de

lutte contre le dopage et les services déconcentrés du ministère. La transversalité du contrôle des certificats médicaux sera un outil précieux, mais il faut rappeler que la réforme de l'assurance-maladie exclut en principe du remboursement les visites justifiées par l'obtention de ces certificats. Enfin, on peut se poser la question de l'articulation entre la répression sportive du dopage et sa répression pénale.

Évoquant son expérience en qualité de médecin chargé des contrôles antidopage lors des débuts de ce combat, **M. Denis Jacquat** a souligné la volonté de certains sportifs et de leur entourage de contourner la réglementation et rappelé qu'il avait insisté, lors de la discussion de la loi Buffet, sur la nécessité d'une action concertée au niveau international, car un sportif peut s'entraîner dans d'autres pays que le sien, et il en est de plus laxistes que d'autres ; la coordination qu'apporte le présent projet est donc bienvenue. S'agissant de l'autorisation d'usage thérapeutique de produits interdits, on peut s'étonner que tant d'asthmatiques soient sportifs de haut niveau ; on peut aussi s'alarmer de certains surdosages, que seuls des contrôles inopinés décèleront.

En réponse aux différents intervenants, **le ministre** a apporté les précisions suivantes.

– Le rapport rédigé pour le CPLD par M. Michel Boyon et M. Marc Samson, devenu depuis président de cet organisme, pointe la dispersion des actions de prévention que celui-ci est précisément chargé de coordonner. L'accent sera donc mis sur cet aspect, ainsi que sur le lancement d'un programme public de recherche, associant notamment l'INSERM, le CNRS et des facultés de médecine comme celle de Montpellier. Une attention particulière sera portée aux pôles Espoirs et aux pôles France au sein des centres d'éducation populaire et de sport (CREPS), ainsi qu'au sport scolaire et aux non-licenciés, notamment dans les clubs dits de *fitness*, gangrenés par la diffusion de compléments alimentaires dangereux. La lutte contre le trafic de produits dopants sera menée en liaison avec l'Office central de répression des trafics de produits illicites.

– S'agissant des autorisations d'usage thérapeutique, il faut nuancer certains propos soupçonneux sur le nombre d'athlètes ou de rameurs asthmatiques, car l'asthme peut être justement provoqué par un effort intensif et prolongé. En tout état de cause, il appartiendra à une Commission d'experts scientifiques de se prononcer, au vu du suivi médical et du suivi longitudinal, sur les demandes présentées. C'est un grand progrès, mais il reste à veiller, lors de la réunion de la Commission exécutive de l'AMA le 15 mai 2005, à ce que les AUT simplifiées ne puissent donner lieu à des contournements du Code mondial antidopage.

– Le suivi longitudinal permettra le cas échéant au médecin fédéral d'établir un certificat de contre-indication. Cette formule existe, à titre expérimental, dans le cyclisme, où elle fonctionne très bien. Il sera naturellement possible pour le sportif de faire appel devant un comité d'experts fédéral, avec débat contradictoire. Tous ces points seront précisés par décret.

– L'accueil, évidemment souhaitable, des Jeux olympiques de 2012 à Paris est une question qui n'a rien à voir avec celle des contrôles antidopage, puisque les 163 pays signataires du code mondial antidopage ont convenu que celui-ci s'appliquerait dès février 2006. D'ici là, l'Agence française de lutte contre le dopage sera en place. Les contrôles, il faut le rappeler, ne datent pas de 1999, ni même de 1989, mais de la loi Herzog de 1965, et la loi Buffet de 1999 n'a pas empêché que se produise, en janvier 2004, le scandale Cofidis, dont les protagonistes, on s'en est aperçu à cette occasion, allaient s'entraîner à l'étranger. Notre objectif est de parvenir, en France, à un taux de contrôles inopinés dépassant les 65 %, et j'ai demandé à l'AMA de les renforcer de son côté aussi.

– L'AMA est en train de se doter d'une base de données nommée ADAMS, qui sera opérationnelle au milieu de l'année 2006, et à laquelle les athlètes de haut niveau ont l'obligation d'adresser, par voie électronique, leur emploi du temps détaillé, c'est-à-dire comprenant les compétitions, les entraînements et les lieux de résidence. Dès la deuxième absence à un contrôle inopiné, ils seront considérés comme dopés et encourront deux ans de suspension. Pour l'heure, l'affaire des deux athlètes grecs Ekaterini Thanou et Costas Kenteris n'est pas réglée : le président de l'AMA a qualifié de « cocasse » la décision de leur fédération, et ne manquera sans doute pas de saisir l'agence si elle devait être confirmée par l'IAAF. A l'avenir, des fédérations, voire des pays qui se comporteraient d'une façon inadmissible, pourraient se voir interdits de Jeux olympiques.

– Il n'y a pas lieu de craindre que la Chine refuse d'adopter le code mondial antidopage puisque sa signature du contrat de « ville-hôte » l'a engagée en ce sens. Les médecins du CIO et de l'AMA pourront donc procéder dans ce pays à des prélèvements inopinés.

– Le Laboratoire national de dépistage sera, pour des raisons de cohérence, intégré à l'Agence française de lutte contre le dopage, personne morale de droit public, mais cela ne changera rien au statut des personnels. Il n'a pas vocation à participer aux missions de prévention que l'agence accomplira en coordination avec le ministère chargé des sports, mais à affiner les méthodes de détection de l'EPO, de l'hémoglobine réticulaire ou de l'hormone de croissance.

– Les fédérations seront les principaux partenaires du ministère en matière de prévention, en liaison avec les CROS et les CDOS ainsi qu'avec l'éducation nationale et la MILDT. En les responsabilisant, on donnera plus de lisibilité à leurs actions.

– Les moyens financiers consacrés à la lutte contre le dopage devraient s'élever à 19,33 millions d'euros en 2005 – dont 6,5 millions pour le soutien aux fédérations, 6,5 millions pour le laboratoire, l'AMA et les antennes médicales, 1,25 million pour le CPLD et 5 millions pour les activités de recherche et de prévention des établissements – et à un montant équivalent en 2006, dont 6,7 millions pour l'AFLD et 12,6 millions pour le ministère qui regroupe le soutien aux fédérations, la recherche et la prévention.

M. Henri Nayrou a souhaité que les positions de l'AMA soient tirées vers le haut, c'est-à-dire conformément à la législation française.

Puis **le ministre** a poursuivi ses réponses aux différents intervenants :

– En 1999, l'AMA a établi une liste de produits interdits durant les compétitions et une liste, plus réduite, de produits interdits hors compétition. Il sera très difficile, malheureusement, de revenir sur cette distinction, mais au moins peut-on espérer obtenir que l'agence étende – comme cela a été le cas pour les Jeux olympiques d'Athènes – les périodes de compétition, où s'applique la liste la plus complète, à la semaine précédant chaque grand rendez-vous, voire à dix ou douze jours dans le cas des Jeux olympiques, et aussi aux deux jours suivant ces périodes.

– Ni le code mondial antidopage ni la loi de 1999 ne font référence à la répression pénale du dopage, que seule l'Italie prévoit, sans toutefois la pratiquer dans les faits. Il ne faut pas mélanger les deux registres, mais il faut faire preuve de la plus grande sévérité avec les fournisseurs de substances illicites.

– La nécessaire coordination entre l'AFLD et les services déconcentrés du ministère sera organisée de manière conventionnelle. Elle passe notamment par la fourniture à l'agence des éléments constitutifs d'une liste des compétitions nationales, permettant de localiser les sportifs de haut niveau.

– Les certificats médicaux seront adaptés au sport pratiqué et à l'âge du pratiquant. Le remboursement des visites par l'assurance maladie se heurte évidemment à un problème de financement, mais il faut savoir que nombre de médecins apportent leur concours bénévole aux clubs locaux pour examiner, l'espace d'une après-midi par exemple, les inscrits. Si besoin est, il

est toujours loisible d'avoir recours à la part régionale du FNDS pour la mise en place d'une aide spécifique.

– Les contrôles inopinés sont les seuls à même d'isoler les tricheurs qui disposent dans la pratique de moyens de contourner la loi ; les déclarations dans l'affaire COFIDIS l'ont montré. La constitution de groupes cibles et de la base de données ADAMS sous l'égide de l'AMA permettra d'y remédier.

M. Alain Néri a fait état d'une dérive générale et préoccupante dans les pratiques de recrutement des clubs sportifs, qui tendent à privilégier la morphologie du sujet par rapport à ses qualités techniques. On voit ainsi des responsables s'enquérir, auprès de gamins de onze ans, de leur taille à la naissance et au cours de leur croissance, de celle de leurs parents et grands-parents, pour déceler d'éventuelles potentialités innées. Cette dérive peut également inciter l'entourage de certains jeunes sportifs à avoir recours à des produits prohibés pour améliorer leur capacité physique au lieu de miser sur l'entraînement et l'acquisition des bons gestes. Il s'agit là d'un dévoiement dangereux, pour la santé comme pour l'esprit sportif.

Le ministre a répondu que le suivi longitudinal, qui n'est pas seulement physiologique mais aussi psychologique, aide les jeunes à avoir une pratique sportive équilibrée, et que les pôles Espoirs ne recrutent pas avant douze ans pour éviter, justement, la sélection précoce à outrance que dénonce M. Alain Néri. Si certaines structures sportives créent, souvent d'ailleurs avec l'aide de collectivités territoriales, des « pré-pôles Espoirs » pour les enfants plus jeunes, et si certaines écoles primaires mettent en place des horaires adaptés, le ministère n'y est pour rien ! Cela dit, il faut relativiser l'importance de ce phénomène : l'exemple de Tony Parker, qui ne mesure qu'un mètre quatre-vingt-six, prouve qu'il n'est pas nécessaire d'être immense pour être un très grand basketteur !

M. Georges Colombier, président, a remercié le ministre pour la qualité de ses réponses, appréciée par tous les députés présents.

*

Puis la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, a examiné sur le rapport de **M. Dominique Juillot, le projet de loi relatif à la lutte contre le dopage et la protection de la santé des sportifs**. – n° 2100

M. Dominique Juillot, rapporteur, a soumis aux commissaires deux pistes pour améliorer le dispositif de prévention contenu dans le projet de loi. Tout d'abord, il conviendrait de réfléchir à un dispositif en faveur des jeunes qui sont en quelque sorte dans « l'antichambre de l'élite » car ils sont particulièrement susceptibles d'être entraînés sur la mauvaise pente du dopage.

D'autre part, les fédérations sportives pourraient être incitées à désigner des référents santé-dopage chargés de mener des actions de prévention, d'information et d'incitation à respecter l'éthique auprès des licenciés. Les Commissions santé établiraient des comptes rendus de leurs actions, qui seraient soumis à l'assemblée générale des fédérations.

M. Jean-Marie Geveaux a considéré que l'efficacité de la loi dépendra de l'organisation de la prévention sur le terrain. A ce titre, il serait important d'avoir des engagements précis des structures sportives et de connaître exactement les maîtres d'œuvre de la lutte contre le dopage. Les directions départementales du ministère en auront-elles la charge ou bien cela relèvera-t-il des comités régionaux olympiques et sportifs (CROS) ? Faut-il inscrire ces indications dans la loi alors même que ces précisions présentent un caractère largement réglementaire ? Par ailleurs, la désignation d'un référent, qu'il conviendrait plutôt de nommer « référent santé », est une suggestions intéressante.

M. Alain Néri a rappelé que la loi de 1999 avait multiplié les actions de prévention et d'information auprès des sportifs, notamment par les antennes médicales créées à cette occasion qui proposent des consultations anonymes de nature à établir un climat de confiance avec les sportifs. C'est pourquoi il est important de s'appuyer sur ces structures. Par ailleurs, il conviendrait de renforcer les actions d'information auprès des médecins et des enseignants du sport.

Le rapporteur est convenu de l'utilité d'un renforcement des antennes médicales. Il faut en outre motiver les services déconcentrés de la jeunesse et des sports présents sur le terrain en les associant au résultat de la lutte contre le dopage.

M. Alain Néri a fait observer que le ministère des sports avait rencontré quelques difficultés avec l'Ordre des médecins lors de l'élaboration de la loi de 1999 en raison de la protection absolue attachée au secret médical. En effet, le gouvernement avait souhaité que le médecin traitant alerte le médecin de l'antenne médicale en cas de suspicion de dopage, ce à quoi l'Ordre des médecins s'était opposé.

Le rapporteur a relevé qu'une telle procédure existe dans le cadre du suivi longitudinal mais s'est interrogé sur son organisation pratique dans le cadre du sport de masse. Par ailleurs, la désignation d'un référent santé différent de celui de la Commission santé s'articulerait mieux avec les exigences d'éthique. Le médecin, voire le kinésithérapeute d'un club, pourrait être ainsi désigné.

M. Alain Néri s'est inquiété de l'éventualité de la désignation d'un kinésithérapeute étant donné les affaires survenues dans le milieu du cyclisme.

Le rapporteur a reconnu que le kinésithérapeute est en effet souvent le confident des sportifs, ce qui ne le prédispose peut-être pas à une telle fonction de référent.

M. Maurice Giro a estimé que si le projet de loi mettait en place un contrôle satisfaisant de l'élite sportive, le sport amateur est passé sous silence. Or, sur le terrain, on observe un développement du dopage parmi les amateurs tant en sport individuel qu'en sport collectif. Les pratiques de dopage subsisteront si l'on ne s'attaque pas au dopage des amateurs. Il serait souhaitable que le projet de loi mette davantage l'accent sur les contrôles inopinés chez les amateurs.

M. Henri Nayrou a jugé que si l'on peut approuver l'utilité de la mise en place d'un référent santé, on peut néanmoins s'inquiéter des propos du ministre relatifs à la délivrance du certificat médical. En effet, si celui-ci peut être délivré un dimanche par une vague connaissance, les fédérations et les clubs n'auront aucune garantie sur la qualité du signataire. Or la prévention et même le contrôle doivent s'opérer jusqu'aux plus bas échelons du sport. Cette question dépasse la sphère du sport pour relever de la santé publique.

M. Jean-Marie Geveaux a constaté que le projet de loi encadre correctement le contrôle des sportifs de haut niveau. Des centres médico-sportifs pilotés par le comité départemental olympique et sportif (CDOS) et financés par la caisse primaire d'assurance maladie et le département pourraient être mis en place au profit des jeunes sportifs amateurs, comme cela se fait dans la Sarthe. Les jeunes ayant passé une sélection en centre de formation sont astreints à deux visites par an dans ces centres. Ils y reçoivent en outre une information sur l'hygiène de vie.

Le rapporteur a fait remarquer que ces centres existent dans beaucoup de départements. Par ailleurs, concernant les certificats médicaux, on peut penser qu'un médecin ne prendra pas le risque de délivrer un certificat à un jeune présentant des symptômes inquiétants.

En outre, si l'on peut envisager l'obligation de passer deux visites médicales par an, le référent santé, qui devra recevoir une formation préalable, aura l'avantage de pouvoir mener une action de prévention basée sur des observations continues.

M. Henri Nayrou s'est inquiété de l'image du sport et de la protection de la santé des sportifs que pourrait entraîner la délivrance de certificats de complaisance. Il a estimé qu'il y a trop de non-dits et de zones

d'ombre sur cette question de la délivrance du certificat médical. Il faut savoir quel objectif poursuit la loi : protéger la santé des sportifs de haut niveau ou celle de la grande masse des pratiquants ? Il ne faut pas oublier que le dopage existe à tous les niveaux de compétition à l'instar des révélations liées à l'affaire du pot belge.

Le rapporteur a fait remarquer que le contrôle des compétitions amateur est délicat en raison de leur très grand nombre. C'est notamment le cas des courses à pied sur route qui se développent considérablement à l'heure actuelle. L'Agence française de lutte contre le dopage aura un rôle important pour diligenter les contrôles à tous les niveaux de pratique en liaison avec les fédérations. Il convient cependant de garder à l'esprit le coût exorbitant que représenterait la multiplication des contrôles dans ce type de manifestations, de sorte qu'en ce domaine la prévention demeure l'arme principale.

M. Georges Colombier, président, a conclu en soulignant l'importance des habitudes acquises dès le plus jeune âge en matière d'hygiène sportive. C'est un déterminant fondamental de la réussite de la lutte contre le dopage chez les jeunes.

* *

*

Mercredi 23 mars 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, sur le rapport de **M. Dominique Juillot, les articles du projet de loi relatif à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs** – n° 2100.

CHAPITRE I^{ER}

Organisation de la lutte contre le dopage

Article 1^{er} (article L. 3611-1 du code de la santé publique) : *Rôle du ministère des sports en matière de dopage*

La Commission a *adopté* l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 (article L. 3612-1 du code de la santé publique) : *Agence française de lutte contre le dopage*

La Commission a examiné un amendement de M. Alain Néri visant à préserver le statut d'établissement public à caractère administratif du Laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD) de Châtenay-Malabry et à placer ce dernier sous la double tutelle du ministère des sports et du ministère de la santé.

M. Henry Nayrou a précisé que l'amendement s'inscrit dans la droite ligne des propos énoncés par M. Alain Néri hier, lors de la discussion générale sur le texte. Indéniablement, le fait que laboratoire de Châtenay-Malabry quitte le giron public constitue une faiblesse du projet de loi. Il ne faut pas oublier que les travaux de recherche constituent un des aspects déterminants de l'activité du laboratoire lequel a été le premier à découvrir le moyen de détecter la présence d'EPO (érythropoïétine) dans le corps d'un sportif. Or un laboratoire soumis à une gestion privée n'offre pas les mêmes garanties. Il y a en effet les laboratoires qui œuvrent pour la santé des sportifs et ceux qui travaillent pour découvrir des moyens de tricher impunément.

M. Dominique Juillot, rapporteur, a émis un avis défavorable considérant que l'amendement ne s'inscrit pas dans l'esprit du projet de loi. Celui-ci a pour ambition de faire de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), qui se substitue au Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD), une autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale. Il convient dans un souci de cohérence de son activité que le laboratoire soit intégré à l'agence. Toutefois, et ceci répond au souci exprimé par l'auteur de l'amendement, les activités de recherche du laboratoire,

organisées autour d'une structure spécifique à l'intérieur de l'établissement, seront incluses dans le plan du ministère des sports en ce domaine.

M. Henry Nayrou a maintenu qu'il y a là une faiblesse dans le dispositif proposé par le projet de loi et souligné le décalage entre la rédaction de l'article 1^{er} qui utilise les termes « *engage et coordonne* », tandis que le verbe « *confie* » figure dans l'exposé des motifs, ce qui contribue à brouiller un peu plus le message. Si la vocation première de ce texte est certes de permettre l'harmonisation de la législation française et des prescriptions de l'Agence mondiale antidopage (AMA), il ne doit toutefois pas s'arrêter là. C'est d'ailleurs ce que tentera de démontrer le groupe socialiste en séance publique en approuvant l'esprit général du texte tout en faisant part de certaines réserves.

Après que **le rapporteur** a précisé que le rôle du ministre des sports dans la lutte contre le dopage est bien, conformément à l'article 1^{er} du projet, d'engager et de coordonner cette lutte en liaison avec les autres ministres et organismes intéressés, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Puis elle a *adopté* l'article 2 sans modification.

Article 3 (article L. 3612-2 du code de la santé publique) : *Faculté de nommer un ancien sportif de haut niveau*

La Commission a examiné un amendement de précision rédactionnelle du rapporteur.

Le rapporteur a indiqué que cet amendement permet en outre d'introduire un élément de souplesse pour les délibérations en formation disciplinaire.

La Commission a *adopté* l'amendement puis l'article 3 ainsi modifié.

Article 4 (article L. 3612-3 du code de la santé publique) : *Ressources de l'Agence et recrutement de personnels*

La Commission a *adopté* trois amendements de précision rédactionnelle du rapporteur puis elle a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5 (articles L. 3613-1 et L. 3621-1 du code de la santé publique) : *Rôle des antennes médicales de prévention du dopage*

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

Article 6 (article L. 3622-3 du code de la santé publique) : *Autorisations d'usage thérapeutique*

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

Article 7 (article L. 3631-1 du code de la santé publique) :
Applications des règles internationales relatives aux substances et procédés interdits

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

Article 8 (article L. 3632-1 du code de la santé publique) :
Personnes habilitées à effectuer des contrôles antidopage sur le territoire français

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, puis elle a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Article 9 (articles L. 3632-2 à L. 3632-2-3 du code de la santé publique) : *Modalités d'organisation des contrôles antidopage*

La Commission a *adopté* quatre amendements rédactionnels du rapporteur ainsi l'article 9 ainsi modifié.

Article 10 (article L. 3632-3 du code de la santé publique) :
Sanctions disciplinaires encourues par les sportifs en cas de refus ou d'absence lors d'un contrôle

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Article 11 (article L. 3632-4 du code de la santé publique) :
Analyse des prélèvements

La Commission a examiné un amendement rédactionnel du rapporteur visant à substituer l'expression « autres laboratoires » à celle de « laboratoires extérieurs » qui n'est pas opératoire.

La Commission a *adopté* l'amendement et l'article 11 ainsi modifié.

Article 12 (article L. 3632-5 du code de la santé publique) :
Coordination

La Commission a *adopté* un amendement de coordination rédactionnelle du rapporteur et l'article 12 ainsi modifié.

Article 13 (article L. 3634-1 du code de la santé publique) :
Compétences des fédérations en matière de sanctions disciplinaires

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur et l'article 13 ainsi modifié.

Article 14 (article L. 3634-2 du code de la santé publique) :
Compétences de l'Agence française de lutte contre le dopage en matière de sanctions disciplinaires

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur et l'article 14 ainsi modifié.

Article 15 (article L. 3634-3 du code de la santé publique) :
Mesures de coordination

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Puis, elle a *adopté* l'article 15 ainsi modifié.

Article 16 (article L. 3634-4 du code de la santé publique) :
Coordination

La Commission a *adopté* l'article 16 sans modification.

Article 17 (article L. 311-4 du code de justice administrative) :
Coordination avec les compétences du Conseil d'État

La Commission a *adopté* l'article 17 sans modification.

CHAPITRE II

Surveillance médicale des sportifs

Article 18 (article L. 3622-1 du code de la santé publique) :
Délivrance d'une licence sportive

La Commission a *adopté* un amendement de clarification rédactionnelle du rapporteur puis l'article 18 ainsi modifié.

Article 19 (article L. 3622-2 du code de la santé publique) : *Suivi médical et participation aux compétitions*

La Commission a *adopté* l'article 19 sans modification.

CHAPITRE III

Dispositions diverses et transitoires

Article 20 (articles L. 3613-3, L. 3622-6, L. 3622-7 et L. 3631-2 du code de la santé publique) : *Abrogation de dispositions diverses*

La Commission a *adopté* l'article 20 sans modification.

Article 21 : *Entrée en vigueur de la loi*

La Commission a *adopté* l'article 21 sans modification.

Article 22 : *Application à Mayotte*

La Commission a *adopté* l'article 22 sans modification.

Puis la Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi ainsi
modifié.

* *
*

Mercredi 23 mars 2005

*Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président,
puis de M. Georges Colombier, secrétaire,
puis de M. Pierre-Louis Fagniez*

En application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, en présence de **M. Philippe Douste-Blazy, ministre des solidarités, de la santé et de la famille**, et de **M. Xavier Bertrand, secrétaire d'État à l'assurance maladie**, les rapports de :

– M. Pierre-Louis Fagniez sur la mise en application de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique ;

– M. Jean-Michel Dubernard sur la mise en application de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ;

– M. Jean-Michel Dubernard sur la mise en application de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

Le président Jean-Michel Dubernard a tout d'abord remercié chaleureusement le ministre des solidarités, de la santé et de la famille, M. Philippe Douste-Blazy, et le secrétaire d'État à l'assurance maladie, M. Xavier Bertrand, d'avoir accepté de participer à cette première réunion de la Commission consacrée au contrôle de la mise en application de textes législatifs, en soulignant toute l'importance de cette nouvelle procédure, introduite dans le règlement de l'Assemblée nationale en février 2004. En effet, comme l'avait justement souligné M. Xavier Bertrand, alors député, lors de l'examen de la proposition de résolution de M. Jean-Luc Warsmann, « *quand la loi ne s'applique pas, c'est le sentiment démocratique qui s'affaiblit* ». La mise en œuvre de cette nouvelle procédure permettra ainsi, comme le souhaite le Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, de renforcer les fonctions de contrôle du Parlement et de redonner à la loi toute l'autorité et la crédibilité qui doivent lui être attachées.

Le président Jean-Michel Dubernard a ensuite proposé d'organiser les travaux de la Commission de la façon suivante : trois séquences d'environ trente minutes seront consacrées à l'examen de chacun des rapports, au cours desquelles la présentation succincte du rapport sur la mise en application de la loi par le rapporteur sera suivie d'une première série de questions des porte-parole de chaque groupe et des réponses du ou des ministres concernés, puis d'une autre série de questions posées par les commissaires mais également, s'il le souhaite, par M. Yves Bur, désormais

membre de la Commission des finances, et, en conclusion, des réponses du ministre.

Il convient par ailleurs de souligner que l'objet de la réunion est bien de contrôler l'application de ces trois lois, mais en aucun cas de procéder, sur le fond, à leur évaluation, qui serait d'ailleurs tout à fait prématurée. Il est souhaitable en conséquence que chacun respecte l'esprit de cette procédure et s'engage, de façon constructive, dans ce débat.

*

La Commission a examiné le rapport de **M. Pierre-Louis Fagniez** sur la **mise en application de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique**.

M. Pierre-Louis Fagniez, rapporteur, a indiqué, en premier lieu, que 24 articles de la loi sur 40 ne requièrent directement aucun texte réglementaire pour leur application et sont donc devenus immédiatement applicables dans leur très grande majorité. Il s'agit, par exemple, de l'article 10 relatif à l'information sur les modalités de consentement au don d'organes à fins de greffe, ou encore des articles 21, 28 et 29, qui posent l'interdiction du clonage reproductif et de l'eugénisme, pénalement sanctionnés en tant que crime contre l'espèce humaine. En outre, plusieurs dispositions d'autres articles de la loi, nécessitant par ailleurs la parution de textes réglementaires, sont également devenues immédiatement applicables. Tel est le cas notamment des dispositions des articles 7 et 9 relatives, d'une part, à la prise en charge intégrale des frais de prélèvement et de collecte par les établissements de santé et, d'autre part, au caractère de priorité nationale de la greffe et du prélèvement d'organes et du principe d'équité dans la répartition et l'attribution des greffons, auxquels le président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales est très attaché. Enfin, l'application effective de trois articles a été reportée, par la loi, à une date ultérieure à sa promulgation. Ceux-ci prévoient que la loi fera l'objet d'un nouvel examen d'ensemble dans un délai de cinq ans après sa publication et donnera lieu au dépôt de deux rapports au Parlement portant respectivement sur les initiatives qu'aura prises le gouvernement pour élaborer une législation internationale sur le clonage reproductif et sur l'évaluation des recherches sur les cellules souches embryonnaires et adultes.

Il convient, en second lieu, de saluer la mise en place très rapide du dispositif transitoire de recherche sur les cellules souches embryonnaires, conformément aux engagements pris par le ministre chargé de la santé devant la représentation nationale. A ce jour, tous les textes d'application de l'article 37 ont en effet été publiés, ce qui a permis aux chercheurs de postuler à l'appel

d'offres européen prévu pour le financement de ces recherches, dont la clôture était fixée à l'automne 2004.

Le taux d'exécution de la loi demeure toutefois particulièrement faible, puisque la grande majorité des textes nécessaires à l'application de la loi n'a toujours pas été publiée. Ainsi, alors que seize articles de la loi renvoient au moins pour leur application à la parution d'un texte réglementaire, il est très regrettable que seuls les textes prévus par l'article 37 soient parus à ce jour. Ce retard trouve son origine dans plusieurs facteurs, dont la priorité donnée à l'application de la loi relative à l'assurance maladie, qui a fortement mobilisé les services du ministère. La loi nécessite également de recueillir l'avis de multiples acteurs et concerne par ailleurs des sujets très techniques, ce qui rend la rédaction des textes d'application particulièrement ardue. Enfin, il apparaît clairement que la situation des ressources humaines de la direction générale de la santé (DGS) continue de comporter des faiblesses structurelles, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport public au Président de la République pour 2004.

Il en résulte que la mise en application de la loi requiert encore la parution de 44 textes réglementaires. Plusieurs d'entre eux devraient toutefois être publiés prochainement et concernent des questions aussi fondamentales que la création de l'Agence de biomédecine, le Conseil consultatif national d'éthique (CCNE) ou encore les comités d'experts en matière de prélèvement d'organes et de cellules sur une personne vivante. La publication d'une deuxième salve de textes est programmée à partir de juillet 2005, concernant notamment les modalités d'application des dispositions relatives au diagnostic préimplantatoire (DPI). Au total, 33 textes d'application devraient être publiés d'ici octobre 2005, mais dix arrêtés, dont l'un concerne le guide des bonnes pratiques en génétique, resteront encore à paraître d'ici juin 2006.

En bref, l'application de la loi relative à la bioéthique a pris beaucoup de retard. Il est donc urgent d'accélérer le mouvement pour répondre aux attentes des patients, des familles, des professionnels de santé et des chercheurs. Une nouvelle révision de la loi doit par ailleurs avoir lieu dans à peine un peu plus de quatre ans, ce qui suppose, pour avoir un recul suffisant, qu'elle soit pleinement applicable et appliquée aussi rapidement que possible.

En conclusion, **le rapporteur** a souhaité avoir des précisions sur les trois points suivants :

– L'Agence de biomédecine, qui constitue l'une des avancées majeures de la loi et qui permettra d'imprimer un rythme beaucoup plus rapide au processus de mise en application de la loi, sera-t-elle bien installée très prochainement ?

– S’agissant plus particulièrement des dispositions de la loi relatives au diagnostic prénatal (DPN) et au diagnostic préimplantatoire (DPI), s’agissant en particulier de l’extension encadrée du champ de celui-ci, également appelée « bébé du double espoir », quels sont l’état d’avancement et la date de parution prévisionnelle de l’ensemble des textes réglementaires d’application, y compris les arrêtés ? Il est en effet essentiel que ces textes importants et attendus, qui sont liés eux aussi à la mise en place de l’Agence de biomédecine, soient publiés dans un délai raisonnable et le ministre partage très certainement cette préoccupation.

– De quelle façon le ministère de la santé compte-t-il anticiper la clause de révision de la loi, introduite à l’initiative des députés, afin que cette échéance soit effectivement respectée, contrairement à celle fixée par les lois de 1994 ?

Après l’exposé du rapporteur, les porte-parole des groupes sont intervenus.

M. Alain Claeys, pour le groupe socialiste, a considéré, comme le rapporteur, que l’urgence porte sur la création de l’Agence de biomédecine et la définition des modalités d’application de l’article 23 relatif au DPI, en particulier sur l’élargissement de son champ. Il faut d’ailleurs rappeler, concernant ce type de diagnostic, que les dispositions de la loi du 29 juillet 1994 relative au don et à l’utilisation des éléments et produits du corps humain sont longtemps restées inappliquées faute de parution des textes réglementaires nécessaires. Il faut donc éviter que cette situation se reproduise.

De façon plus générale, il serait souhaitable que le gouvernement charge une instance de réfléchir à la question du clonage thérapeutique, puisque la plus grande confusion règne à ce sujet au niveau international. A l’initiative des Etats-Unis, l’Organisation des nations unies (ONU) a en effet adopté une déclaration condamnant toutes les formes de clonage des êtres humains, sans faire aucune distinction entre clonage reproductif et clonage thérapeutique, la France ayant semble-t-il voté contre. Il est donc important de faire le point sur le clonage thérapeutique et ce serait certainement le rôle de l’Agence que d’éclairer le Parlement et le gouvernement sur cette question. Il apparaît enfin nécessaire de réactiver l’initiative franco-allemande qui avait été engagée sur ce sujet il y a quelques années.

M. Jean-Luc Prétel, pour le groupe UDF, s’est tout d’abord félicité de la tenue de cette réunion importante, première de son espèce, qui permet d’assurer le suivi de l’application de textes législatifs. Il serait cependant souhaitable que ce travail d’évaluation et de suivi soit poursuivi afin notamment de veiller à ce que les textes d’application soient réellement

conformes à l'esprit de la loi, puisque cela n'a pas toujours été le cas, loin s'en faut.

Par ailleurs, le ministre pourrait-il préciser les initiatives internationales que le gouvernement entend prendre en matière de clonage reproductif, conformément à l'article 22 de la loi, et plus largement sur l'ensemble des questions relatives à la bioéthique ? Enfin, compte tenu du grand retard pris dans l'application de la loi relative à la bioéthique, il est indispensable, comme l'a très justement souligné le rapporteur, d'accélérer le mouvement.

Le président Jean-Michel Dubernard a observé que ce n'est malheureusement pas la première fois que des retards sont constatés concernant l'application d'un texte relatif à la bioéthique.

En réponse aux intervenants et après s'est déclaré très heureux d'avoir été invité à faire le point sur l'application de trois lois adoptées en août 2004, **M. Philippe Douste-Blazy, ministre des solidarités, de la santé et de la famille**, a apporté les précisions suivantes :

– S'agissant de l'Agence de la biomédecine, le décret relatif aux modalités de sa constitution a été examiné hier en Conseil d'État. Il devrait donc pouvoir être publié en avril, ce qui permettra, après la nomination de sa directrice générale, de procéder au lancement attendu par tous de l'agence. Les réflexions sont déjà avancées afin que les nominations aux conseils d'administration et d'orientation aient lieu en même temps. La nouvelle agence, à la différence des précédentes créations, est bâtie sur des fondations solides, un travail préparatoire minutieux ayant été réalisé pour permettre une montée en puissance accélérée. Ainsi, l'Etablissement français des greffes (EFG) a déménagé au début de l'année pour permettre l'accueil de nouveaux personnels. Les travaux engagés par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur le transfert à l'agence des fichiers détenus par l'association « France Greffe de moelle » devraient permettre l'intégration des personnels de l'association dans de bonnes conditions. Le contrat d'objectif et de moyens de l'agence est également en préparation.

– S'agissant du clonage thérapeutique, la France doit en effet prendre très rapidement une initiative au niveau international.

– Le décret relatif au DPN et au DPI est d'une rédaction délicate en raison de sa technicité et des sujets abordés. C'est en particulier le cas pour l'extension du champ du DPI, dite « bébé du double espoir ». Ce texte est également complexe par l'importance des dispositions à caractère médical et scientifique qu'il contient et la nécessité de prendre en compte l'évolution des techniques et des connaissances en matière de DPI. Son élaboration nécessite par ailleurs une phase importante de concertation avec les différents

professionnels concernés, qui a récemment commencée. Le décret sera soumis au Conseil d'Etat courant juillet et publié en août. S'agissant des arrêtés d'application, qui requerront l'expertise préalable de l'Agence de biomédecine, les principaux d'entre eux pourront être publiés à l'automne 2005.

– La préparation de la révision de la loi sur la bioéthique reposera sur deux paramètres : l'évaluation des politiques relatives à l'ensemble des domaines de la bioéthique, qui nécessitent des ajustements des dispositifs mis en place, et les évolutions médicales et scientifiques, ces dernières ayant pesé particulièrement lourd dans la révision de la loi de 1994, et c'est ce qui a retardé les échéances fixées par les lois de juillet 1994. Compte tenu de la rapidité et du caractère difficilement maîtrisable des progrès scientifiques, un travail de réflexion approfondi s'impose quant aux réponses à y apporter, car elles ont une portée sociétale importante et peuvent engager une certaine vision de l'humanité, s'agissant notamment du statut de l'embryon ou du clonage. Ce travail d'évaluation tiendra compte des rapports annuels et des analyses de l'Agence de biomédecine. Enfin, la législation en matière de bioéthique ne peut plus se concevoir dans un contexte exclusivement national. Ainsi, au regard de l'expérience passée, le dispositif d'évaluation de la loi est-il conçu à présent pour être pleinement intégré à l'application même du texte.

– La parution du décret relatif à la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires est effectivement prévue pour août. Dans l'attente de ce texte, qui confiera à l'agence la responsabilité de délivrer les autorisations nécessaires, le dispositif transitoire pris en application de l'article 37 continuera de fonctionner pour les cellules souches importées. La rédaction du décret bénéficiera de l'expertise scientifique et éthique du conseil d'orientation de l'agence, qui sera consulté sur les protocoles de recherches dans le cadre du dispositif prévu.

– S'agissant de la situation de la DGS, force est de reconnaître que les dispositions réglementaires concernant la loi relative à la bioéthique demandent un temps de rédaction beaucoup plus long que celles concernant la loi relative à l'assurance maladie. De plus, il est exceptionnel qu'une même direction – la DGS – ait à traiter de trois lois en même temps. Or, comme le note le rapport de la Cour des comptes, cette direction a d'autres missions essentielles : la gestion des alertes sanitaires, la préparation de plans de réponses à des situations exceptionnelles – pandémie grippale ou plans de lutte contre des actes bioterroristes – et le pilotage des plans de santé, notamment ceux prévus par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. Même si le calendrier présenté apparaît bien tardif à certains, il faut savoir que la DGS a accompli un effort très important. Au cours des dernières années, cette direction a réussi à préparer, en moyenne, une vingtaine de décrets par an. Or actuellement, il lui est demandé d'en élaborer plus de quatre-vingt-dix tout

en poursuivant la transposition des directives avec des délais de retard en nette diminution. On ne saurait donc imaginer que la DGS « traîne les pieds ».

M. Jean-Marie Le Guen s'est félicité de l'innovation que constitue cette réunion, en soulignant, pour éviter toute ambiguïté, qu'il s'en tiendrait strictement aux questions relatives à l'application de la loi, sans traiter du fond. Les décrets d'application étant encore loin d'être tous parus, il serait très souhaitable que le ministre prenne l'engagement de revenir dans quelques mois devant la Commission pour en décrire la teneur. Cela vaut particulièrement pour ceux qui concernent le DPI et la création de l'Agence de biomédecine, d'une urgence particulière.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné que la Commission entendait jouer sans relâche son rôle de contrôle et s'est dit certain que, dans ce cadre, le ministre et le secrétaire d'État accepteraient de s'exprimer à nouveau sur l'application de la loi.

M. Jean-Marie Le Guen a souhaité un engagement plus précis et plus ferme. Quant aux observations formulées par la Cour des comptes à propos de la DGS, surchargée de travail, le ministre pourrait-il indiquer les conclusions qu'il a tirées de la recommandation tendant à doter cette direction de nouveaux outils et si des conséquences budgétaires en découleraient ?

Le ministre a souligné qu'il reviendrait avec plaisir devant la Commission s'il y était convié, à l'automne par exemple, lorsque la rédaction des décrets serait bien avancée. La Cour des comptes a consacré un chapitre de son rapport annuel à la DGS, qui doit en effet être réorganisée pour tenir compte de l'évolution et de l'accroissement de ses missions. Dans cette perspective, il convient tout d'abord d'améliorer la prise en compte des situations urgentes et exceptionnelles et de doter la DGS d'une réactivité supérieure, même si des efforts ont été entrepris dans ce sens, et d'intégrer l'impact de lois récentes, telles que la loi relative à la politique de santé publique, la réforme de l'assurance maladie et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il est également important de prendre en compte les évaluations, par le Parlement et par l'IGAS, de la loi du 1^{er} juillet 1998, qui a créé la plupart des agences de sécurité sanitaire, ainsi que de la réforme du ministère des affaires sociales.

Une analyse a été menée avec l'aide d'un cabinet de consultants et des pistes ont été tracées. De nombreux chantiers ont été menés concernant la maîtrise des processus de pilotage et de gestion des plans sanitaires et des programmes LOLF ainsi que l'efficacité des modes de fonctionnement interne (planification des activités, niveau de délégation clarifié, partage de l'information formalisé et capacité à fixer des priorités et à procéder à des arbitrages sur les dossiers transversaux).

Des premiers résultats sont déjà perceptibles avec la mise en place du département des situations d'urgence sanitaire et la création de plusieurs postes, dont un directeur de projet pour le programme veille et sécurité sanitaire et deux contrôleurs de gestion. Il faut également renforcer les moyens de la DGS dans le domaine de la gestion des stocks des produits de santé achetés dans le cadre de la lutte contre le bioterrorisme et la préparation aux situations sanitaires exceptionnelles. Il est également important d'aider l'encadrement intermédiaire à développer ses capacités de management. Des efforts de formation sont sans doute à produire dans ce domaine et l'amélioration des processus budgétaires et comptables doit être poursuivie.

La DGS expérimente par ailleurs un fonctionnement par projet pour l'élaboration et le suivi des décrets d'application de la loi relative à la politique de santé publique. Une équipe dédiée d'une dizaine de personnes, représentant l'ensemble des sous-directions, est chargée de coordonner et de suivre la rédaction des textes. Un tableau de bord est par ailleurs mis à jour de façon bimensuelle. Plusieurs chantiers restent enfin à ouvrir en 2005.

Il serait nécessaire de regrouper, à terme, les différentes agences de santé, non pour leur faire perdre leurs spécificités mais pour rassembler et renforcer les expertises. Il est en effet anormal que les entreprises qui interrogent une agence sur un problème donné reçoivent des réponses d'ordre administratif plutôt que sanitaire.

Le président Jean-Michel Dubernard a rappelé que la question de la coopération des agences avait été abordée lors de la discussion, en première lecture, du projet de loi relatif à la politique de santé publique.

La Commission a autorisé le dépôt du rapport sur la mise en application de la loi n°2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique en vue de sa publication.

*

La Commission a ensuite examiné le rapport de **M. Jean-Michel Dubernard** sur la **mise en application de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.**

M. Jean-Michel Dubernard, rapporteur, a souligné, comme l'avait fait le ministre, que la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique est un texte porteur d'enjeux fondamentaux pour l'évolution du système de santé français. Premier texte d'ensemble depuis la loi de 1902 relative à l'hygiène publique, elle est également fondatrice pour le Parlement qui a, pour la première fois, débattu et voté une centaine d'objectifs fixant les priorités de la politique de santé publique pour les cinq ans à venir.

Pour 68 de ses articles, aucun texte d'application n'était nécessaire ; ils sont donc devenus immédiatement applicables. Certains portent sur des domaines importants, tels que la définition des missions et des responsabilités de l'Institut de veille sanitaire, la lutte contre les infections nosocomiales en médecine de ville, le tabagisme et l'alcoolisme et quelques dispositions de la réforme du régime des recherches biomédicales. A ce jour, trois décrets et quatre arrêtés d'application de la loi ont par ailleurs été publiés, ce qui a permis de rendre applicables trois autres articles qui concernent le prix de détail minimum des cigarettes, la prolongation d'activités des personnels médicaux et les règles de suspension des médecins en cas d'urgence. Au total, près de 45 % des articles de la loi sont ainsi applicables aujourd'hui. Il n'en reste pas moins qu'une partie importante de la loi n'est toujours pas applicable, ce qui est d'autant plus regrettable que le texte comporte des progrès décisifs pour la qualité et l'efficacité du système de santé publique.

Il faut toutefois reconnaître que la préparation de ces textes d'application est rendue plus complexe par le nombre très important des consultations et concertations interministérielles requises par la loi ; c'est notamment le cas pour le décret relatif à l'École des hautes études en santé publique, qui est placée sous la tutelle conjointe des ministres de la santé, des affaires sociales et de la recherche. De plus, la nécessité de procéder à des expérimentations préalables, par exemple pour la déclaration des événements indésirables graves, ou à des procédures particulières, telles que la notification à la Commission européenne des dispositions relatives aux modalités d'étiquetage nutritionnel, freine encore la mise en œuvre de la loi. Surtout, la mise en œuvre concomitante de plusieurs réformes majeures, en particulier la loi sur l'assurance maladie, qu'il fallait effectivement rendre très vite applicable, a mécaniquement entraîné l'engorgement du ministère de la santé.

En tout état de cause, les grands axes de la politique de santé publique, adoptés par le Parlement dans le cadre du rapport annexé, ont bien été pris en compte par le gouvernement, que ce soit à l'occasion de la loi de finances pour 2005 ou des nombreux plans pluriannuels annoncés récemment par le ministre. Il est par ailleurs très positif qu'un effort d'information ait déjà été engagé pour expliquer la loi, car il est essentiel que tous les acteurs de la santé publique s'approprient la réforme, qui ne peut se dissocier de la loi sur l'assurance-maladie en raison notamment des articulations prévues au niveau national et régional, et la fassent vivre sur le terrain.

En conclusion, **le rapporteur** a posé les quatre questions suivantes :

– En rationalisant et en simplifiant le système de santé publique, en organisant des partenariats entre les nombreux acteurs concernés, la loi institue une nouvelle gouvernance de la santé publique à laquelle le Parlement

est très attaché, comme il l'a montré en amendant profondément le texte initial. Quand le Gouvernement pourra-t-il annoncer que cette nouvelle gouvernance est entrée dans les faits ?

– L'Institut national du cancer sera-t-il bien installé dès le mois prochain et l'École des hautes études en santé publique ouverte pour la prochaine rentrée universitaire ?

– Quelles seront les modalités de mise en œuvre du nouveau dispositif de formation médicale continue ?

– Enfin, s'agissant des dispositions de la loi concernant l'usage du titre de psychothérapeute, quel est l'état d'avancement des nombreuses consultations que le ministre a estimées nécessaires de conduire ? Où en sont les concertations menées avec le ministère de l'Éducation nationale, particulièrement pour les formations de psychopathologie clinique ?

Après l'exposé du rapporteur, les porte-parole des groupes sont intervenus.

M. Jean-Marie Le Guen, pour le groupe socialiste, a tout d'abord observé que la nouvelle gouvernance de la santé publique suppose des modifications substantielles des politiques structurelles et conjoncturelles. Dans l'attente des restructurations nécessaires, la continuité est-elle assurée, en matière notamment de gestion des risques ?

Les membres du groupe socialiste avaient par ailleurs fait part de leurs réserves quant à l'étatisation du système, à travers notamment le rôle confié au préfet au sein des groupements régionaux de santé publique (GSRP), et souligné la lourdeur des nouvelles structures envisagées, mais les moyens nécessaires à leur installation existent-ils ? Si tel n'est pas le cas, point n'est besoin de se précipiter pour déstabiliser l'existant.

Il apparaît par ailleurs que le nombre de postes de médecins de santé publique du ministère mis au concours aurait diminué de moitié ; qu'en est-il ? S'agissant du futur Institut national du cancer, selon quel calendrier sera-t-il installé et qui occupera sa présidence et sa direction générale ? La représentation nationale doit avoir la garantie qu'aucune dérive ne se produit dans la création d'une instance qui, pour correspondre à un chantier prioritaire du Président de la République, ne brille ni par sa transparence, ni par son efficacité.

Enfin, le décret relatif aux annonces publicitaires en faveur de certains produits alimentaires reprendra-t-il les recommandations de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) ?

M. Jean-Luc Prével, pour le groupe UDF, a rappelé que la loi était d'autant plus attendue que les retards accumulés ont été importants, mais que le groupe UDF l'avait trouvée assez décevante. Qu'en est-il du suivi des cent objectifs fixés ? Y aura-t-il une évaluation intermédiaire ou faudra-t-il attendre le bilan à cinq ans ? Quant aux conférences régionales de santé publique, auront-elles leur mot à dire en matière de suivi des soins ? Quelle sera la coopération entre les GRSP, les unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM), les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et les agences régionales de santé (ARS) expérimentales ? Qu'en est-il des décrets relatifs à l'usage du titre de psychothérapeute, d'une part, et aux ordres des masseurs-kinésithérapeutes et des pédicures-podologues, d'autre part ?

M. Pierre-Louis Fagniez, pour le groupe UMP, a souligné que le titre relatif à la recherche biomédicale est l'un des plus aboutis de la loi car il a fait l'objet d'un certain consensus. Certains points sont cependant demeurés en suspens, qui doivent trouver une solution lors de l'élaboration des décrets d'application. C'est notamment le cas pour la recherche conduite dans le cadre de l'évaluation des soins courants, dont il avait été entendu qu'elle ferait l'objet d'un traitement particulier. Les médecins sont très attentifs à cette question, car il en va de l'amélioration générale des soins en France. D'autre part, il faut rappeler que la transposition de la directive n° 2001-20 du 4 mars 2001 relative aux essais cliniques ne crée d'obligations que pour les médicaments ; il convient donc de bien distinguer, dans les textes réglementaires en cours de préparation, les recherches qui portent sur le médicament des autres types de recherches.

Par ailleurs, si la directive prévoit que les médicaments doivent être donnés gratuitement, il est également indiqué qu'à titre exceptionnel, ils peuvent ne pas l'être. Dans la mesure où la loi a posé uniquement l'obligation que le promoteur s'assure du financement de la recherche, le ministre peut-il garantir que, pour les recherches institutionnelles, dans les hôpitaux par exemple, les promoteurs ne seront pas tenus de financer intégralement tous les médicaments pour l'ensemble des recherches en France ? Si tel n'est pas le cas, c'est tout simple : il risque de ne plus y avoir de recherche.

En réponse aux intervenants, **le ministre** a rappelé que la nouvelle gouvernance de la politique de santé publique confiée à l'État la responsabilité de la conception, du pilotage et de l'impulsion de la politique de santé publique, dont la mise en œuvre doit néanmoins s'opérer sous le double signe de la concertation et de la coordination. La loi met à sa disposition un certain nombre de dispositifs : Haut Conseil de la Santé publique pour l'expertise, conférences nationales et régionales de santé pour la définition des objectifs et des principales actions, comité national, GRSP pour la mise en œuvre des

actions. La publication des textes d'application de tous ces dispositifs devrait les rendre opérationnels au cours du second semestre 2005.

Cette nouvelle gouvernance nécessite une bonne coordination au niveau du ministère, assurée par son secrétaire général, entre la DGS, la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) et la direction de la sécurité sociale (DSS), ainsi qu'au niveau régional, grâce à la mise en place des GRSP, pour lesquels le décret en Conseil d'État devrait être pris dans les jours à venir, maintenant qu'est réglé le dernier point en suspens, à savoir les modalités de leur financement. La santé publique est avant tout l'affaire de l'ensemble des professionnels de santé. C'est dans ce cadre que des réflexions sont en cours sur la définition de mandats sanitaires qui pourraient être confiés aux médecins libéraux, et rémunérés forfaitairement. Il faut également mieux coordonner l'action de l'État et celle de l'assurance maladie dans le champ de la santé publique. Le directeur de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) sera ainsi invité à participer au comité national de santé publique. Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 a organisé le rapprochement des ARH et des URCAM au niveau régional, et les directeurs des missions régionales de santé ont été désignés en février 2005.

D'autre part, il est faux de dire que le nombre des postes d'internes en santé publique mis au concours ait été réduit de moitié : au contraire, il a été augmenté de soixante-dix.

M. Jean-Marie Le Guen a précisé qu'il avait évoqué la situation des médecins inspecteurs de santé publique, qui sont fonctionnaires du ministère de la santé, et non celle des internes en santé publique. Le syndicat des médecins de santé publique s'est en effet ému récemment de la diminution d'environ la moitié des postes ouverts au concours. Ces informations pourront d'ailleurs être vérifiées.

Après avoir répondu qu'il ne faut pas se focaliser sur les variations d'une année sur l'autre, mais regarder l'évolution à long terme, qui montre que l'actuel gouvernement a, plus que d'autres, le souci de développer une politique de santé publique, **le ministre** a apporté les précisions suivantes :

– Le décret créant le groupement d'intérêt public de l'Institut national du cancer est à la signature et l'arrêté approuvant la convention constitutive sera publié dans la foulée, avant la fin du mois d'avril 2005. Le président de l'Institut sera M. David Khayat et sa directrice générale Mme Christine Welty.

– La création de l'École des hautes études en santé publique est prévue par la loi du 9 août 2004. Les bases de ce grand établissement ont été établies par un rapport commandé à l'IGAS et à l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. Une mission de

préfiguration, associant notamment M. Michel Garnier, inspecteur général au ministère de l'éducation nationale, et le professeur Jacques Hardy, actuel directeur de l'École nationale de santé publique (ENSP), a été constituée. Le nouvel établissement continuera de former les cadres du ministère, dont la formation était jusqu'à présent dispensée par l'ENSP, et offrira en outre une variété élargie de formations diplômantes.

– La loi du 9 août 2004 a réaffirmé le caractère obligatoire de la formation médicale continue (FMC) des médecins libéraux, hospitaliers et salariés non hospitaliers, et a étendu cette obligation aux chirurgiens dentistes, pharmaciens, sages-femmes et auxiliaires médicaux. S'agissant des médecins, cette formation comprendra désormais, dans des conditions définies de concert avec les conseils nationaux de FMC, l'engagement dans des démarches d'évaluation des pratiques professionnelles, évaluation rendue obligatoire par l'article 14 de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. Une concertation approfondie a permis de dégager les principes suivants : la Haute Autorité de santé définira les référentiels, les méthodes d'évaluation des pratiques et, après avis des conseils nationaux de la FMC, les modalités applicables à chaque catégorie de médecins et les règles que doivent respecter les organismes évaluateurs agréés ; les conseils nationaux de formation médicale continue définiront les orientations et les règles que doivent respecter les organismes agréés pour réaliser les actions de FMC.

Il est par ailleurs proposé qu'en lieu et place des conseils régionaux de la FMC, qui comportent un nombre trop important de membres, des commissions régionales composées de membres désignés par chacun des trois conseils nationaux de FMC et par l'Ordre des médecins soient rendues compétentes pour valider le parcours d'évaluation des pratiques et celui de la FMC. Pour ce faire, une modification de la loi du 9 août 2004 sera proposée au Parlement, dans un cadre qui reste à déterminer, et le décret relatif à la FMC pourra être publié dès la promulgation de ce texte. Il est à noter que le retard pris pour ledit décret n'empêchera pas la mise en œuvre effective des actions de formation, puisqu'il ne concerne que la validation du parcours. Quant au décret relatif à l'évaluation des pratiques professionnelles, il devrait être publié prochainement.

– Depuis la parution de la loi du 9 août 2004, les services de la DGS ont reçu les associations représentant les médecins psychiatres, concernés par les dispositions de l'article 52, les psychologues, les psychanalystes et les psychothérapeutes qui n'appartiennent à aucune de ces trois catégories. Il ressort de ces échanges informels l'existence d'un triple consensus autour d'une exigence minimale de formation théorique et pratique à la psychopathologie clinique, de la nécessité que le décret d'application respecte la diversité des approches de la psychopathologie, et de l'importance de veiller

à ce que le futur registre national des psychothérapeutes n'entraîne pas une formation « au rabais » de ces derniers. Par ailleurs, les psychanalystes et les psychothérapeutes s'interrogent sur la compatibilité entre l'existence d'un registre national et le maintien d'un système de reconnaissance par leurs pairs, tandis que les associations de psychologues abordent la question de l'impact direct des réflexions relatives à la formation en psychopathologie clinique sur celle des psychologues. Ces différents éléments confirment la nécessité d'associer pleinement l'éducation nationale à l'élaboration du décret, et de garder à l'esprit le fait que l'évaluation des pratiques ne saurait, dans le domaine des maladies psychiatriques ou de la psychanalyse, revêtir la même technicité que, par exemple, dans celui de l'imagerie médicale.

– Le décret et l'arrêté sur le message sanitaire qui devra accompagner les publicités télévisuelles portant sur certains aliments font l'objet d'une large concertation avec les ministères concernés et les acteurs économiques. L'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) comme l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) sont largement associés à sa rédaction et le gouvernement n'entend pas s'écarter de l'avis que rendra l'agence. Les deux textes devraient être publiés dans le courant de l'été 2005.

– Des suivis intermédiaires des cent objectifs seront par ailleurs mis en place. La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, que le Sénat examinera jeudi 24 mars 2005, en séance publique s'inscrit d'ailleurs dans cette logique de résultats.

– S'agissant de la recherche biomédicale, une concertation approfondie sur un avant-projet de décret a été organisée les 19 et 26 janvier ainsi que le 4 février 2005 avec l'ensemble des acteurs concernés, qui ont porté une appréciation très positive sur la méthode retenue. Les principales préoccupations exprimées étaient le périmètre exact de l'article sur les recherches dans le cadre des soins courants, la question de la fourniture gratuite des produits, la répartition des rôles entre les comités de protection et l'autorité compétente. Elles ont été prises en compte, et la publication du décret est prévue pour le mois de juin 2005. Une mission de l'IGAS sur les comités de protection des personnes, leur statut, leur financement, leur mode de fonctionnement et l'animation du réseau est en cours. Par ailleurs, une disposition de la loi de finances pour 2005 instaure une taxe nouvelle au profit de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) pour financer la montée en charge de l'agence dans le domaine des autorisations d'essais cliniques sur les produits de santé ; cinq emplois nouveaux ont été créés à cet effet.

– Chaque GRSP sera présidé par le préfet, mais il est essentiel que l'animation en soit collégiale, et associe ARH, assurance maladie, professions

de santé, *etc.* Le décret sortira au mois de juin 2005. S'agissant des conférences régionales de santé, elles n'ont pas vocation à s'occuper du curatif individuel.

– Enfin, un ordre national des kinésithérapeutes et un ordre national des pédicures-podologues seront mis en place à la fin de l'année 2005, après la réforme de l'ordre des médecins, qui sera mise en œuvre par ordonnance avant l'été.

M. Yves Bur a jugé essentiel que les textes d'application soient pris aussi rapidement que possible, car le changement des comportements est une œuvre de longue haleine, et la mobilisation du ministère doit être désormais aussi dynamique qu'elle l'a été pour la réforme de l'assurance maladie. Comment articuler le fonctionnement des GRSP et des conférences régionales de santé avec la gouvernance locale dans le cadre des ARS expérimentales et comment mobiliser les praticiens autour des objectifs de santé publique ?

Par ailleurs, on ne saurait trop inciter le gouvernement à faire preuve de vigilance dans sa politique de lutte contre le développement de l'obésité chez les jeunes, car les récentes péripéties autour des distributeurs dans les lycées montrent que des intérêts très puissants sont en jeu. Une campagne de presse vient d'ailleurs être engagée pour la réintroduction des distributeurs automatiques de boissons chaudes dans les établissements scolaires.

M. Claude Evin s'est félicité que la Commission innove en consacrant toute une audition à l'application des lois votées par le Parlement, en souhaitant toutefois que l'exercice ne se limite pas à la lecture d'une liste de décrets et d'arrêtés en cours de publication.

S'agissant des psychothérapies, il va de soi que leur évaluation n'est pas de même nature que celle de l'imagerie médicale, mais on peut légitimement se demander pourquoi le ministre a éprouvé le besoin, alors qu'il vient d'être institué une Haute autorité de santé indépendante du pouvoir politique dont les missions comprennent l'évaluation, de s'exprimer d'une façon si radicale sur ce sujet, qui plus est en faisant retirer du site Internet du ministère un rapport de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM).

Mme Catherine Génisson a demandé où en était la concertation avec les ostéopathes sur les décrets d'application prévus par loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, qui s'était interrompue après le changement de gouvernement en 2002 et qui semble avoir repris récemment.

M. Jacques Domergue a plaidé pour la mise en place de baromètres semestriels ou annuels de la santé publique, afin que la population se sente davantage concernée et s'approprie les politiques menées.

– En réponses aux questions, le ministre a apporté les précisions suivantes. L'idée de baromètres de la santé publique est intéressante, mais l'ampleur du chantier à entreprendre ne doit pas être minorée.

– Sur les propos tenus par M. Claude Evin, il faut souligner que le suivi des textes d'application de la loi est tout de même la moindre des choses : il a par exemple été très regrettable d'avoir dû attendre cinq ans pour voir sortir les décrets d'application du plan périnatalité de 1994 ! On peut tout de même espérer que celui relatif aux ostéopathes sortira d'ici six mois.

– La décision de retirer du site du ministère le rapport sur les psychothérapies n'est en rien un acte de défiance envers l'INSERM, institution très respectable. Il est cependant de la responsabilité politique du ministre chargé de la santé de décider de ce qu'il y a sur le site, et il est apparu peu opportun de présenter une évaluation sélective, publique qui plus est : soit on parle de tout, soit on ne parle de rien. Quant au futur décret, il ne concerne que les prérequis, non l'évaluation des pratiques, et donc pas non plus la Haute autorité de santé.

– La loi relative à la politique de santé publique marque un véritable tournant dans la mobilisation des praticiens autour des objectifs de santé publique, notamment grâce aux consultations de prévention ; de son côté, la réforme de l'assurance maladie confère au médecin traitant un rôle majeur dans le suivi des calendriers de prévention de ses patients : vaccinations, dépistages... Le dossier médical personnel jouera également un rôle essentiel.

– Sur la question des distributeurs automatiques de boissons et aliments dans les établissements scolaires, il faudra en effet faire preuve de vigilance, afin que ne se reproduise pas le précédent du projet de loi relatif aux territoires ruraux, à laquelle avait été ajoutée subrepticement, par voie d'amendement, une disposition revenant sur l'interdiction édictée par la loi de santé publique, ce qui avait motivé l'opposition *a posteriori* du ministère de la santé.

M. Georges Colombier, président, a remercié le ministre pour ses réponses précises.

La Commission a autorisé le dépôt du rapport sur la mise en application de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique en vue de sa publication.

La Commission a enfin examiné le rapport de **M. Jean-Michel Dubernard** sur la **mise en application de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie**.

M. Jean-Michel Dubernard, rapporteur, a souligné d'emblée le bilan très satisfaisant de l'application de la loi du 13 août 2004.

Sur 76 articles, 30 sont devenus applicables dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*, les autres nécessitant des textes d'application. Au 30 novembre 2004, la proportion de textes réglementaires publiés (hors arrêtés) s'élevait à 24 % ; au 21 mars 2005, 43 textes réglementaires d'application et deux circulaires étaient publiés, rendant applicables dans leur totalité 27 articles de la loi. Seuls 18 décrets et 6 arrêtés restent à paraître, dont une grande partie concernant des dispositions dont l'entrée en vigueur a été différée. La loi est donc pratiquement applicable dans sa totalité. En particulier, les nouvelles institutions, dont la Haute autorité de santé (HAS) et l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), sont déjà à l'œuvre. Les nouveaux outils, tels le suivi des malades atteints d'affections de longue durée ou la contribution forfaitaire d'un euro, sont également applicables. Les textes ont été rédigés rapidement, alors même que leur confection était rendue complexe par le nombre d'instances dont l'avis était requis.

Parmi les points n'ayant pas encore fait l'objet de textes réglementaires, figurent notamment : les conditions de l'application de la majoration de la participation de l'assuré en cas de non-respect du parcours de soins ; la rédaction du cahier des charges des « contrats responsables », qui s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 2006 ; l'accréditation de la qualité de la pratique des médecins et des équipes médicales ; l'évaluation obligatoire et sanctionnée des pratiques ; le fonctionnement de l'Institut national des données de santé ; l'usage détourné des médicaments ; l'accès des professionnels de santé aux informations de l'assurance maladie sur les soins dont ont bénéficié leurs patients. La sortie rapide de ces textes permettra de couronner cet édifice normatif. Il sera alors possible d'en évaluer les effets sur le système d'assurance maladie. S'agissant plus particulièrement de l'accréditation, il convient de dissiper toute confusion entre ce terme, qui s'appliquera à des médecins ou à des équipes médicales, et celui de certification, qui vise des établissements. Une réunion au ministère de la santé avait été envisagée pour réexaminer cette terminologie, notamment à la lumière de ce qui se passe à l'étranger ; aura-t-elle lieu ?

Enfin quelle sera la place du conseil de l'hospitalisation, et comment fonctionnera-t-il alors même que les dépenses d'hospitalisation représentent la moitié des dépenses de l'assurance-maladie ?

Après l'exposé du rapporteur, les porte-parole des groupes sont intervenus.

M. Jean-Marie Le Guen, pour le groupe socialiste, a d'abord demandé la nature du texte définissant les responsabilités du médecin traitant en matière de prévention. De même, si on peut se réjouir que les dépistages du cancer du sein soient finalement exonérés de l'euro forfaitaire, quelle est la base juridique d'une telle exemption, qui avait été explicitement écartée lors de la discussion de la loi ? Il est étonnant que d'autres catégories de patients, telles les victimes des maladies professionnelles, n'en bénéficient pas également.

Par ailleurs, quel sera le coût de l'incorporation de la photo et des données biométriques de l'assuré sur la carte Vitale et quel est l'état des discussions avec le ministre de l'intérieur, que la rumeur dit réservé sur ce dispositif ? Quant au dossier médical personnel, en attend-on toujours 3,5 milliards d'euros d'économies en 2007 comme cela a été annoncé cet été ?

M. Jean-Luc Prével, pour le groupe UDF, s'est réjoui que le Parlement se penche sur l'application des lois qu'il a votées et a souhaité que cet examen porte aussi sur la conformité des décrets à l'esprit des dispositions qu'ils sont censés rendre applicables. Parmi les questions qui se posent figure notamment celle des rôles respectifs du conseil de l'assurance maladie, du conseil de surveillance, du président et du directeur général. L'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire (UNOCAM) et l'Union nationale des professionnels (UNPS) seront-elles mises en place à temps pour être associées à la négociation des avenants à la convention nationale, voire à la renégociation de cette dernière si d'aventure elle était annulée par le Conseil d'État ? S'agissant du dossier médical personnel, où en est le choix des hébergeurs ? Les délais annoncés seront-ils respectés ?

Par ailleurs, les agences régionales de santé qui seront créées à titre expérimental dans deux ou trois régions pourront-elles fonctionner alors que la fongibilité des enveloppes consacrées aux établissements et à l'ambulatoire, n'existe pas au niveau national ? Enfin, quand l'Institut national des données de santé, pour lesquels sont inscrits 100 000 euros à peine au budget du ministère de la santé, sera-t-il mis en place ? Quand les ordonnances sur l'hôpital sortiront-elles ? Leur application fera-t-elle l'objet d'un suivi parlementaire ?

M. Jean-Pierre Door, pour le groupe UMP, s'est félicité de la rapidité avec laquelle sont sortis la plupart des textes d'application, car il est essentiel que des résultats dans la maîtrise des dépenses soient atteints sans tarder. La même célérité doit présider au lancement du dossier médical personnel et à celui des « contrats responsables » : chaque mois passé est un mois perdu. Il est également essentiel de veiller à la qualité de l'accréditation

des pratiques professionnelles, car l'impact sur les tarifs d'assurance des praticiens sera fort. Il est temps, enfin, de choisir les régions où seront expérimentées, à partir du mois d'août, les agences régionales de santé. La région Centre se portera d'ailleurs candidate.

En réponse aux intervenants, **M. Philippe Douste-Blazy, ministre des solidarités, de la santé et de la famille**, s'est déclaré heureux de s'adresser sur ce sujet à la Commission à quelques heures de la présentation des comptes de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), qui font apparaître une progression de 1,6 % seulement des dépenses de médecine de ville, au lieu de plus de 6 % l'année précédente, et une diminution de 5 % des arrêts de travail.

M. Jean-Marie Le Guen a répliqué qu'il n'accorde plus aucun crédit à la parole de la CNAMTS et qu'il considère son directeur général comme un proconsul propagandiste.

Le ministre a déploré cette remarque, qu'il a jugée insultante pour le personnel de la CNAMTS qui effectue un travail remarquable, et a poursuivi ses réponses :

– le dossier médical personnel, élément emblématique de la réforme de l'assurance maladie, n'est qu'un élément parmi d'autres d'un dispositif d'ensemble, destiné à provoquer une modification en profondeur des comportements, tant chez les professionnels de santé que chez les patients ; c'est de l'ensemble que l'on peut attendre 3,5 milliards d'euros d'économies en 2007. Les deux tiers des médecins et la quasi-totalité des pharmaciens étant déjà équipés de logiciels, les appels d'offres vont être lancés prochainement, et tout pourra aller très vite grâce à la longue concertation que le gouvernement a pris le temps d'organiser.

– Le ministre de l'intérieur n'est aucunement hostile, au contraire, à ce que la nouvelle carte Vitale comporte la photo et les données biométriques de l'assuré. Il en coûtera entre 35 et 40 millions d'euros, soit exactement ce qui était prévu, et les premières cartes seront distribuées dans le courant du second semestre de 2006.

– Le décret sur l'évaluation des pratiques professionnelles sera publié dans les tous prochains jours, après les avis officiels rendus par la CNAMTS et la Haute Autorité de santé, et au terme d'une très longue concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.

– Le décret sur l'accréditation fait l'objet d'échanges avec la Haute autorité de santé et devra aussi être discuté entre l'assurance maladie et les médecins puisqu'il prévoit, conformément à la loi, la possibilité d'une prise en charge d'une partie des primes de responsabilité civile pour les médecins

accrédités ; le gouvernement souhaite publier ce texte avant la fin du premier semestre 2005.

– Le décret relatif aux sanctions financières applicables en cas d'abus pratiqués par les professionnels de santé, les assurés, les entreprises ou les établissements de santé va être transmis d'ici la fin de la semaine à la CNAMTS pour avis et devrait être publié dans le courant du mois d'avril. S'agissant des contours précis du parcours de soins, la concertation avec l'ensemble des partenaires concernés se poursuit et devrait aboutir dans les prochaines semaines.

– Sur l'Institut national des données de santé, le travail est engagé avec les différents partenaires de l'établissement pour préciser les choses, et notamment les conditions des échanges de données ; le décret sur ce sujet sera publié avant la fin du mois de juin. S'agissant du décret relatif à l'accès des professionnels de santé aux informations de l'assurance maladie sur les soins dont ont bénéficié leurs patients, la CNAMTS a donné son avis sur ce projet, et lorsque la CNIL et le Conseil de l'Ordre auront donné le leur, le texte pourra être pris très rapidement.

– Au 17 mars 2005, plus de 4 millions de formulaires « médecin traitant » avaient été renvoyés à l'assurance maladie. Le flux quotidien de réponses se situe aux alentours de 160 000 par jour, ce qui devrait permettre d'atteindre au 30 juin l'objectif de 40 % d'assurés ayant choisi leur médecin traitant. C'est un succès important, qui montre l'adhésion des Français à cet aspect majeur et emblématique de la réforme. Dans plus de neuf cas sur dix, ce médecin traitant est un médecin généraliste. Le rôle du « médecin de famille » est donc consacré. Neuf généralistes sur dix sont entrés dans le dispositif à ce stade, ainsi que 92 % des médecins référents. Il n'y a donc pas de blocage, mais au contraire une adhésion massive des assurés comme des médecins. Les missions du médecin traitant sont explicitées par la convention médicale.

– Les contrats complémentaires dits « responsables » sont un élément très important de la mise en œuvre de la réforme, puisqu'il s'agit de définir les modalités d'implication des organismes complémentaires dans l'incitation au respect du parcours de soins. L'article 57 de la loi du 13 août 2004 lie en effet le bénéfice des exonérations fiscales et sociales au caractère « responsable » du contrat de couverture complémentaire, et donc à la contribution des organismes complémentaires à la régulation des dépenses de santé. Le décret définissant le contenu de ces contrats est en cours de concertation avec les opérateurs – mutuelles, assureurs, institutions de prévoyance –, les partenaires sociaux et les représentants des usagers et des patients. Ses grandes lignes devraient être connues d'ici la fin de ce mois, afin de donner de la visibilité aux organismes complémentaires, dont beaucoup tiennent leurs assemblées générales en avril. Ce décret devra notamment fixer

le montant restant à la charge personnelle du patient qui a choisi de ne pas respecter le parcours de soins et édicter des obligations de prise en charge de certains actes de prévention.

– Il n'y a aucune raison que les mutuelles et les assurances augmentent leur tarif de façon plus importante que les années précédentes ; ce n'est pas seulement le ministre de la santé qui le dit, mais l'ensemble des experts réunis au sein du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie dans un avis rendu la semaine dernière. Les principaux représentants des organismes complémentaires s'accordent sur un chiffre proche de 5 % de progression des dépenses des complémentaires, ce qui est tout à fait comparable avec les chiffres des années précédentes. Il n'y a pas, pour les années à venir, d'augmentation prévisible des tarifs des complémentaires. Il n'y a, dans la réforme, aucun transfert de dépenses entre l'assurance maladie de base et les complémentaires car de tels transferts ne sont en rien une réponse aux problèmes structurels de financement de l'assurance maladie. De plus, la maîtrise médicalisée des dépenses signifie aussi une maîtrise des dépenses pour les complémentaires : c'est du « gagnant-gagnant ».

– Le Sénat entame ce jeudi 24 mars la première lecture du projet de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Ce texte donnera plus de portée aux lois de financement en permettant un vrai débat sur l'équilibre de chacune des branches, leur donnera en outre plus de crédibilité en intégrant les prévisions financières à un cadrage pluriannuel et renforcera également la transparence en instituant un vote du Parlement sur les différentes composantes de l'ONDAM. Le périmètre des lois de financement est en outre étendu aux fonds qui participent au financement de la sécurité sociale, comme le Fonds de solidarité vieillesse et le Fonds de financement des prestations sociales agricoles. Enfin, ce texte introduit une démarche « objectifs-résultats » en s'inspirant de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ; une annexe de la loi présentera les programmes de qualité et d'efficacité de la politique de sécurité sociale dans chacune de ses branches pour les exercices à venir.

– Le décret sur la permanence des soins a été transmis le 9 mars au Conseil d'État, qui devrait l'examiner le 19 avril. La négociation conventionnelle se poursuit : des réunions se sont tenues les 11 et 18 mars. Il s'agit de consolider la permanence des soins, tout en maintenant les principes généraux d'organisation définis en 2003, et en particulier le principe du volontariat. Une étude récente de l'Ordre des médecins a montré que le pourcentage de médecins volontaires augmentait, et avait atteint 60 % ; il faut encore accroître ce pourcentage, car plus il y aura de médecins volontaires, plus la permanence des soins sera « gérable » par chaque médecin. Le texte vise aussi à accroître la souplesse d'organisation sur le terrain, sous la responsabilité

des préfets, par exemple dans la configuration des secteurs de permanence au cours de la nuit. La négociation conventionnelle permettra de mieux rémunérer la permanence des soins et les astreintes des médecins. Le décret renforcera également la régulation, en confortant le principe d'une régulation médicale par le « SAMU-centre 15 » tout en reconnaissant la place de « SOS-Médecin » dans le dispositif.

– Un protocole d'accord a été signé en août 2004 ente l'État, la CNAMTS et les organisations représentatives de médecins sur la chirurgie libérale, afin de répondre au malaise profond de la profession qui a plusieurs causes : absence de revalorisation des honoraires et gel de la lettre clé KCC pendant de nombreuses années ; forte augmentation des primes de responsabilité civile ; perte d'attractivité de la spécialité aux yeux des jeunes médecins. Ce protocole comprend des mesures fortes : augmentation du nombre d'internes ; revalorisation des honoraires de 25 % en deux fois au 1^{er} octobre 2004 et au 1^{er} avril 2005 ; rémunération des astreintes dans les unités d'urgence des cliniques (UPATOU) ; aide au paiement des primes de responsabilité civile. Les engagements pris sont tenus : la négociation de la convention médicale et les négociations propres à la classification commune des actes médicaux (CCAM) vont permettre de les mettre en œuvre. S'agissant des astreintes, 150 euros seront versés à un anesthésiste et deux chirurgiens par UPATOU, voire davantage si c'est médicalement justifié. La clarification commune des actes médicaux (CCAM) sera appliquée à compter du 25 mars 2005 et les chirurgiens bénéficieront de « majorants » permettant de respecter l'objectif de 25 % de hausse. Les décrets sur l'accréditation et les aides au paiement des primes sont en cours de concertation. Le Conseil national de la chirurgie devrait se réunir sous trois semaines pour faire un bilan d'étape de l'application du protocole.

– En ce qui concerne les agences régionales de santé (ARS), le gouvernement a choisi une démarche pragmatique, en commençant par constituer des missions régionales de santé (MRS) regroupant ARH et URCAM pour l'exercice de leurs missions conjointes. Le décret définissant leur condition de fonctionnement est paru le 2 décembre 2004 et leurs directeurs ont été désignés le 15 février 2005 ; elles se mettent donc en place sans retard. Ces MRS ont un rôle important à jouer dans le décloisonnement entre ville et hôpital, dans la mise en place de la permanence des soins et dans la promotion de la qualité des soins. S'agissant des ARS, un travail technique associant les ARH et les URCAM s'est engagé à l'automne pour déterminer les contours des futures expérimentations. Le conseil de la CNAMTS a souhaité aussi de son côté avancer dans sa réflexion ; s'il faut naturellement attendre que le conseil précise sa position, le gouvernement souhaite bien élaborer le décret définissant le cadre de l'expérimentation d'ici l'été. La fongibilité des enveloppes est une

piste séduisante mais la tarification à l'activité change quelque peu les données du problème.

– Le décret sur l'accréditation des médecins fera bientôt l'objet d'une concertation, et devrait être publié avant la fin juin. Les médecins et les équipes médicales exerçant en établissement de santé, dans des spécialités limitativement énumérées, pourront s'engager dans des procédures d'accréditation, comprenant notamment l'envoi d'informations relatives aux événements porteurs de risques. Ils pourront alors bénéficier d'une aide de l'assurance maladie pour payer leur prime d'assurance. Par ailleurs, en application de l'article 15 de la loi relative à l'assurance maladie, l'Observatoire des risques médicaux, qui est placé auprès de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM) et associe assureurs, médecins, assurance maladie et autorités sanitaires – et dont l'arrêté de composition a été publié le 17 décembre 2004 – sera installé le 12 avril prochain. Cela permettra d'élaborer un diagnostic partagé par l'ensemble des parties sur le niveau et l'évolution des primes d'assurance en responsabilité civile des médecins au regard de l'évolution des sinistres indemnisés.

– S'agissant du dépistage du cancer du sein, une circulaire est en cours de signature afin de donner une base légale à l'exonération de l'euro forfaitaire. La lettre de la loi n'interdit pas une telle exonération ; s'il en était autrement et que le recours à la loi s'avérait nécessaire, le groupe socialiste ne manquerait pas d'apporter son soutien à cette initiative...

– Enfin, les trois familles fondatrices de l'UNOCAM s'étant mises d'accord en décembre 2004 sur les statuts de cet organisme, ces statuts seront repris dans le décret en Conseil d'État, qui sera examiné mardi 29 mars et dont la parution est prévue pour le mois d'avril 2005.

M. Claude Evin a précisé que le groupe socialiste ne contestait naturellement pas les chiffres publiés par la CNAMTS, mais souhaitait que l'on ne leur fasse pas dire ce qu'ils ne disent pas. Les données de janvier et février 2005 ne font que traduire une situation comptable, ainsi que suffit à le démontrer l'exemple des dépenses hospitalières dont le montant enregistre une hausse apparente de 6 %, normalement impossible puisque les établissements fonctionnent selon la règle du douzième ! Quoi qu'il en soit, cette progression indique au passage que la maîtrise des dépenses hospitalières est loin d'être acquise.

Il n'est pas non plus question de contester l'intérêt d'une meilleure information sur le calendrier de publication des décrets, mais encore faut-il que celui-ci n'apparaisse pas comme la seule préoccupation du ministère. La circulaire relative aux budgets des hôpitaux publics a été publiée le 4 mars, mais les établissements doivent faire parvenir leurs projets de budget à l'ARH

avant le 15 mars, et la délibération en conseil d'administration ne peut intervenir avant la fin d'avril ! De leur côté, les ARH ont reçu notification de leurs dotations la semaine dernière, dotations d'ailleurs modifiées quelques jours après. De nombreux députés avaient regretté, lors de la discussion de la loi relative à l'assurance-maladie, que l'hôpital ne soit pas concerné par la réforme. Il faudra sans tarder combler cette lacune, alors même que le Parlement ne pourra se prononcer sur les ordonnances réformant l'hôpital. Il est essentiel de mettre l'ensemble des sujets sur la table, car la maîtrise des dépenses suppose une cohérence d'ensemble du dispositif.

Mme Catherine Génisson s'est inquiétée, dans l'optique de la généralisation du dossier médical personnel, du degré d'informatisation des hôpitaux. Il est indispensable, s'agissant de la permanence des soins, de distinguer la régulation médicale avant hospitalisation et la régulation des gardes de médecine générale, cette dernière devant être confiée, pour éviter des conflits majeurs, aux médecins généralistes eux-mêmes et non aux hôpitaux.

Le ministre s'est dit en accord avec Mme Catherine Génisson sur ce dernier point : la clé du problème réside dans la régulation pré-hospitalière. Pour ce qui est du dossier médical personnel, les difficultés de méthodologie seront sans doute compensées, chez les médecins libéraux, par le fait qu'ils s'approprient le dispositif d'une façon plus active. A l'hôpital, en revanche, c'est la volonté politique qui est la clé du succès, mais il n'y a pas lieu de s'inquiéter outre mesure. Il faudra sans doute, cela dit, rappeler parfois avec insistance que le dossier n'est pas la propriété du médecin, mais du malade. Enfin, les chiffres valent ce qu'ils valent, et l'on doit se réjouir au passage que l'opposition ne conteste pas ceux de l'assurance-maladie ; mais que n'aurait-on entendu de sa part si ceux annoncés pour janvier et février 2005 avaient été mauvais ! La contre-performance apparente des hôpitaux, dans ce contexte d'amélioration sensible, s'explique en grande partie par le passage du budget global à la tarification à l'activité, dont les effets positifs se feront sentir plus tard.

M. Pierre-Louis Fagniez, président, a remercié le ministre pour ce long et passionnant échange, dont il faut souhaiter qu'il sera suivi de nombreux autres.

La Commission a autorisé le dépôt du rapport sur la mise en application de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie en vue de sa publication.

* *
*

Information relative à la Commission

La Commission a désigné *M. Frédéric Reiss*, rapporteur chargé des contacts avec les Commissions du Bundestag ⁽¹⁾ correspondant aux compétences de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

(1) Commission des sports ; Commission de l'économie et du travail ; Commission de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse ; Commission de la santé et de la sécurité sociale ; Commission de l'éducation, de la recherche, de la recherche et de l'évaluation des répercussions technologiques ; Commission de la culture et des médias.

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

Mardi 22 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. Jean-Yves Besselat**, les **amendements** à la proposition de loi, modifiée par le Sénat, relative à la **création du registre international français (n° 1287)**.

TITRE 1^{ER}

De la promotion du pavillon français

Section 1 – Création du registre international français

Article 2 : Champ d'application du registre international français

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 146 de M. Aimé Kergueris. Elle a également *repoussé* l'amendement n° 99 de M. Jean Gaubert, l'amendement n° 223 de M. Jean-Yves Le Drian, l'amendement n° 224 de M. Gilles Cocquempot, l'amendement n° 225 de Mme Sylvie Andrieux, et l'amendement n° 226 de Mme Marie-Renée Oget, identiques.

Article 3 : Dispositions applicables aux navires immatriculés au registre international français

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 275 de M. François Liberti.

Après l'article 3

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 277 de M. François Liberti.

Section 2 – Obligations de l'employeur

Avant l'article 4

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 150 de M. Jean Gaubert.

Article 4 : Conditions de nationalité des navigants

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 237 de M. Jean-Sébastien Vialatte.

Article 5 : Obligation de formation incombant aux armateurs ou aux entreprises de travail maritime

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 151 de M. Jean Gaubert.

Après l'article 5

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 100 de M. Jean Gaubert, l'amendement n° 228 de M. Jean-Yves Le Drian, l'amendement n° 229 de M. Gilles Cocquempot, l'amendement n° 230 de Mme Sylvie Andrieux et l'amendement n° 231 de Mme Marie-Renée Oget, identiques.

*Section 4 – Entreprises de travail maritime***Après l'article 9**

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 152 de M. Jean Gaubert.

TITRE II

Du statut des navigants*Section 1 – Dispositions relatives au droit du travail***Avant l'article 10**

La Commission a examiné les amendements identiques n° 101 de M. Jean Gaubert, n° 233 de M. Jean-Yves Le Drian, n° 234 de M. Gilles Cocquempot, n° 235 de Mme Sylvie Andrieux et n° 236 de Mme Marie-Renée Oget, identiques. Le rapporteur a indiqué que l'esprit de ces amendements ferait l'objet d'une déclaration du Gouvernement en séance publique, mais il n'a pas estimé opportun de les accepter en Commission. M. René Couanau, rapporteur pour avis de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, a souligné que ces amendements étaient presque identiques à d'autres amendements précédemment adoptés tant par la Commission des affaires économiques que par la Commission des affaires culturelles. Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *repoussé* ces amendements.

Après l'article 11

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 154 de M. Jean Gaubert.

Article 18 : Fin du contrat d'engagement ou de mise à disposition

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *accepté* l'amendement n° 147 de M. Jean Gaubert. Elle a ensuite *repoussé* l'amendement n° 148 de M. Jean Gaubert.

Après l'article 21

La Commission a *repoussé* les amendements n° 153 et n° 156 de M. Jean Gaubert.

Section 2 – Dispositions relatives au droit syndical

Article 22 : Reconnaissance de la liberté syndicale et du droit de grève

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 149 de M. Jean Gaubert.

Article 23 : Accords collectifs et représentants de bord

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 288 de M. François Liberti.

Section 3 – Dispositions relatives à la protection sociale

Article 25 : Régime de protection sociale applicable aux navigants non résidents de l'Union européenne ou non couverts par une convention bilatérale de sécurité sociale

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 125 de M. Aimé Kergueris.

*Section 4 – Dispositions relatives aux contrôles et sanctions***Après l'article 26**

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 98 de M. Jean Gaubert, l'amendement n° 203 de M. Jean-Yves Le Drian, l'amendement n° 204 de M. Gilles Cocquempot, l'amendement n° 205 de Mme Sylvie Andrieux et l'amendement n° 206 de Mme Marie-Renée Oget, identiques.

TITRE III

Dispositions diverses**Article 31 : Prélèvement sur le produit brut des jeux**

La Commission a *accepté* l'amendement n° 290 du rapporteur et a *repoussé* les amendements identiques n° 76 de M. Jean Gaubert, n° 239 de M. Jean-Yves Le Drian, n° 240 de M. Gilles Cocquempot, n° 241 de Mme Sylvie Andrieux et n° 242 de Mme Marie-Renée Oget.

* *
*

Mercredi 23 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. Serge Poignant**, les **amendements** au projet de loi, modifié par le Sénat, d'**orientation sur l'énergie** (n° 1669).

TITRE I^{ER} A

Stratégie énergétique nationale

Avant l'article 1^{er} A :

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 248 de M. François Dosé.

Article 1^{er} : Approbation de l'annexe

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *repoussé* les amendements n°s 382 et 383 de M. Claude Gatignol, l'amendement n° 77 de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet et l'amendement n° 394 de M. Jean-Pierre Nicolas.

Elle a ensuite *accepté* les sous-amendements n°s 303, 305, 307 et 340 de M. François Dosé à l'amendement n° 80 de la Commission des affaires économiques. Elle a en revanche *repoussé* les sous-amendements n°s 304, 306 et 309 du même auteur, ainsi que les sous-amendements n°s 188 et 189 de M. Yves Cochet à ce même amendement de la Commission des affaires économiques.

Après l'article 1^{er}

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 17 de M. Jacques Pélissard.

Article 1^{er} bis : Dispositions relatives à la maîtrise de la demande d'énergie

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *accepté* le sous-amendement n° 312 de M. François Dosé à l'amendement n° 81 de la Commission des affaires économiques mais a *repoussé* le sous-amendement n° 386 de M. Claude Gatignol.

Article 1^{er} ter : *Dispositions relatives à la diversification du bouquet énergétique*

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* les sous-amendements n^{os} 190 et 191 de M. Yves Cochet à l'amendement n° 82 de la Commission des affaires économiques. Elle a en revanche *accepté* les sous-amendements n^{os} 317 et 318 de M. François Dosé au même amendement de la Commission des affaires économiques.

Article 1^{er} quater : *Dispositions relatives à la recherche dans le secteur de l'énergie*

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* les sous-amendements n^{os} 319, 320 et 344 de M. François Dosé à l'amendement n° 83 de la Commission des affaires économiques puis *accepté* le sous-amendement n° 321 présenté par le même auteur au même amendement.

Article 1^{er} quinquies : *Dispositions relatives au transport et au stockage de l'énergie*

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *accepté* le sous-amendement n° 345 de M. François Dosé à l'amendement n° 84 de la Commission des affaires économiques.

Article 1^{er} sexies : *Dispositions relatives à la prise en compte du rôle des collectivités locales et de l'Union européenne*

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *repoussé* les sous-amendements n^{os} 346 et 347 de M. François Dosé à l'amendement n° 85 de la Commission des affaires économiques puis a *accepté* le sous-amendement n° 349 présenté par le même auteur au même amendement.

Après l'article 1^{er} septies G :

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 326 de M. Daniel Paul.

TITRE 1^{ER}

La maîtrise de la demande d'énergie

CHAPITRE 1^{ER} : **Les certificats d'économie d'énergie**

Article 2 : *Obligation de réaliser des économies d'énergie pour les fournisseurs d'énergie*

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 8 de M. Jacques Pélissard et l'amendement n° 330 de M. Daniel Paul puis a *accepté* les amendements n^{os} 212, 213, 214 et 215 du rapporteur.

Article 3 : *Définition, modalités de délivrance et valeur des certificats d'économies d'énergie*

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 9 de M. Jacques Pélissard, ainsi que les amendements n°s 331, 332 et 333 de M. Daniel Paul. Elle a *accepté* les amendements n°s 216, 217 et 218 du rapporteur.

Article 4 : *Registre national des certificats d'économies d'énergie*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 219 du rapporteur.

Article 5 : *Sanctions applicables en cas d'infraction au dispositif des certificats d'économies d'énergie*

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 12 de M. Jacques Pélissard.

Après l'article 5

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 336 de M. Daniel Paul.

CHAPITRE I BIS (NOUVEAU) : **Autres dispositions**

Article 5 bis (nouveau) : *Missions de conciliation confiées aux autorités organisatrices de réseaux de distribution d'électricité ou de gaz*

La Commission a *accepté* les amendements n°s 220 et 221 du rapporteur.

Article 5 ter (nouveau) : *Aides financières des collectivités territoriales en faveur des économies d'énergie*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 222 du rapporteur.

Article 5 quater (nouveau) : *Production d'électricité par les communes et les EPCI à partir d'énergies renouvelables*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 223 du rapporteur.

Article 5 quinquies (nouveau) : *Création de groupements d'intérêt public dédiés à la promotion des économies d'énergie*

La Commission a *accepté* les amendements n°s 224, 225 rectifié et 226 du rapporteur.

CHAPITRE II : **La maîtrise de l'énergie dans les bâtiments**

Article 6 : *La performance énergétique des bâtiments*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 18 de M. Antoine Carré et l'amendement n° 76 de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet et

l'amendement n° 393 de M. Jean-Pierre Nicolas. Elle a en revanche *accepté* les amendements n°s 227, 209, 211 et 210 du rapporteur.

Article 6 bis : Diagnostic de performance énergétique

La Commission a *repoussé* les amendements n°s 338 et 339 de M. Daniel Paul.

TITRE II

Les énergies renouvelables

CHAPITRE 1^{ER} A : **Objectifs et principes généraux**

Article 8 A : Définition des énergies renouvelables

La Commission a *repoussé* un sous-amendement n° 385 de M. Claude Gatignol à l'amendement n° 110 de la Commission des affaires économiques.

CHAPITRE II : **Les énergies renouvelables électriques**

Article 9 : Mise en œuvre et fonctionnement de la garantie d'origine

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 353 de M. Jean-Paul Dupré.

Article additionnel après l'article 10 bis : Réforme de l'obligation d'achat pour les éoliennes en faisant bénéficier seulement les parcs de plus de 30 MW dans des zones de développement de l'éolien

La Commission a examiné l'amendement n° 122 rectifié, présenté par le Président Patrick Ollier, le rapporteur et par M. Jean-Pierre Nicolas. **Le Président Patrick Ollier** a indiqué qu'il proposait de rectifier la rédaction adoptée par la Commission pour prendre en compte les préoccupations exprimées par plusieurs commissaires quant à la lourdeur de la procédure de consultation prévue.

Rappelant que l'objet de cet amendement n'était pas d'entraver le développement de l'énergie éolienne, mais de le rationaliser, le Président a indiqué que la nouvelle rédaction proposée tendait à confier au préfet et non plus au ministre le pouvoir de délimiter les zones de développement de l'éolien. Il a ajouté que, dans le même esprit, les procédures consultatives avaient été allégées : seules les communes riveraines et la Commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites seraient consultées, et ce pour un avis simple.

Il a également précisé que le seuil à partir duquel interviendrait l'obligation d'achat avait été réduit de 30 à 25 mégawatts.

Il a ensuite souligné que le dispositif de cet amendement prévoyait une entrée en vigueur six mois après la promulgation du texte en discussion. Il a indiqué que ce délai permettait de ne pas remettre en cause les projets en cours de réalisation.

Il a enfin rappelé que la France était en tête des grands pays d'Europe pour l'exploitation des énergies renouvelables puisque 6,8 % de la production française d'énergie provient d'énergies renouvelables, contre 2,6 % pour l'Allemagne et 1,1 % pour la Grande-Bretagne. Il a souligné que 5 % seulement de la production électrique française donnait lieu à des émissions de dioxyde de carbone, contre 50 % pour l'Allemagne et l'Espagne, et 82 % pour le Danemark. Il a conclu que la France disposait donc, dans sa stratégie de développement des énergies renouvelables, d'une marge de manœuvre qui lui permet de rationaliser le déploiement des éoliennes, dans le respect du principe écologique de préservation des paysages.

M. Yves Cochet a indiqué qu'il n'approuvait pas le constat dressé par le Président sur l'état des énergies renouvelables en France. Il a estimé en outre que, malgré la rectification de l'amendement, sa philosophie générale comme ses conséquences pratiques resteraient inchangées.

M. Philippe Tourtelier a indiqué que le regroupement des installations éoliennes n'était pas toujours possible, citant en exemple la Bretagne, deuxième région de France pour son potentiel éolien, et jugeant que l'amendement y tuerait tous les projets envisagés.

M. Jean Proriol s'est montré réservé sur cet amendement soulignant qu'il était rare d'atteindre, sur un même site, le seuil de 25 mégawatts.

M. François-Michel Gonnot s'est déclaré d'accord avec l'intervention de M. Jean Proriol et a précisé que l'amendement rendrait impossible les projets de moins de 25 mégawatts.

Le **Président Patrick Ollier** a rappelé que la nouvelle rédaction avait été rectifiée à des fins d'apaisement, et qu'en conséquence, s'il n'était pas accepté par la Commission, celle-ci ne pourrait présenter en séance publique que l'amendement n° 122 dans sa rédaction initiale, dont il a souligné que le dispositif était moins souple.

Il a indiqué en outre qu'il estimait que les intérêts économiques qui découlent du maintien des petits parcs éoliens, et notamment le flux de taxe professionnelle qu'en retirent les communes, ne devaient pas prévaloir sur les considérations d'intérêt général qui militent pour la concentration des éoliennes.

M. Philippe Tourtelier a ensuite émis l'idée de sous-amender l'amendement n° 122 rectifié, pour substituer au seuil de 25 mégawatts un seuil de 2 mégawatts. **Le Président Patrick Ollier** lui a suggéré de déposer un sous-amendement en séance et a indiqué que les auteurs de l'amendement, dans un souci de conciliation, étaient disposés à rabaisser de 25 à 20 mégawatts le seuil au-delà duquel s'applique l'obligation d'achat.

M. Jean Dionis du Séjour a rappelé qu'il s'était déclaré défavorable à l'amendement n° 122 le 16 mars 2005 et a souligné la gravité du sujet. Il a toutefois salué l'assouplissement de la procédure d'autorisation à laquelle tend la rectification de cet amendement, mais il a émis des interrogations quant au niveau du plancher proposé. Il a donc indiqué qu'il ne prendrait pas part au vote avant que le groupe UDF ait pu délibérer de la portée de cette rectification.

M. Claude Gatignol a rappelé qu'il s'était déclaré favorable à l'amendement n° 122 et a salué les efforts de conciliation et d'ouverture entrepris par le Président Patrick Ollier. Il a rappelé que les pays ayant mené des politiques éoliennes d'envergure, et notamment l'Allemagne et l'Espagne, étaient en train de revenir sur ces politiques car les frais d'entretien d'un parc éolien d'importance sont prohibitifs.

M. Jean-Marc Lefranc a ensuite rappelé qu'il n'y avait pas de contradiction entre le fait, d'une part, d'encadrer très strictement l'implantation d'éoliennes et celui, d'autre part, de poursuivre une politique de développement de l'énergie éolienne. Il a souligné qu'autour des plages du débarquement, des contraintes paysagères fortes n'avaient pas empêché le développement de l'énergie éolienne. Il a donc jugé que la concentration et le regroupement des éoliennes en parcs d'au moins 20 ou 25 mégawatts constituaient la meilleure solution de conciliation des exigences de respect des paysages d'une part, et des volontés de développement de l'énergie éolienne d'autre part.

Le Président Patrick Ollier a donc proposé de modifier le plancher proposé par cet amendement pour le porter à 20 mégawatts. Conformément à l'avis de son rapporteur, la Commission a *accepté* cette rectification de l'amendement puis l'amendement n° 122 rectifié.

Après l'article 10 bis

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 289 de M. Yves Cochet.

Article additionnel après l'article 10 bis : Péréquation de la taxe professionnelle des installations éoliennes

Elle a ensuite *accepté* l'amendement n° 232 de M. Jean-Pierre Nicolas.

TITRE III

L'équilibre et la qualité des réseaux de transport et de distribution de l'électricité

Article additionnel après l'article 12 B : *Prise en compte des tarifs de cession dans le calcul des charges supportées au titre de l'obligation d'achat et des appels d'offre*

La Commission a *accepté* le sous-amendement n° 395 de M. Bernard Carayon.

Après l'article 12 B

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 390 de M. Bernard Carayon.

Après l'article 12 bis

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 358 de M. Daniel Paul.

Article 13 : *Gestion de la qualité de l'électricité*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 233 du rapporteur.

TITRE IV

Dispositions diversesCHAPITRE I^{ER} : **Mesures fiscales de soutien****Après l'article 14**

La Commission a *accepté* l'amendement n° 5 de M. François Scellier, le rapporteur indiquant qu'il déposerait un sous-amendement à cet amendement en séance publique.

Article 17 bis (nouveau) : *Pouvoir de règlement des différends de la CRE*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 253 de M. Jean Dionis du Séjour.

Article 18 : *Maintien de l'alimentation des consommateurs d'électricité en cas de défaillance de leur fournisseur et rôle des responsables d'équilibre*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 235 du rapporteur.

Après l'article 18

La Commission a *repoussé* les amendements n° 363, 362 et 364 de M. François Dosé.

Article 22 : *Information sur la part des contrats d'approvisionnement gazier dans l'approvisionnement du marché français*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 236 du rapporteur.

Article 23 (article 22-1 [nouveau] de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie) : *Information sur la cartographie des réseaux publics de distribution de gaz naturel*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 237 du rapporteur.

Après l'article 23

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 365 du M. Daniel Paul.

Article 27 : *Sanctions des atteintes volontaires au bon fonctionnement des ouvrages gaziers*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 238 du rapporteur.

Après l'article 27 bis

La Commission a *accepté* l'amendement n° 208 de M. Michel Sordi.

Article 28 : *Dispositions transitoires*

La Commission a *accepté* les amendements n° 239 et 241 du rapporteur.

* *
*

Jeudi 24 mars 2005

Présidence de M. Patrick Ollier, président

Statuant en application de l'article 91 du Règlement, la Commission a examiné sur le rapport de **M. Serge Poignant**, les **amendements** au projet de loi, modifié par le Sénat, d'orientation sur l'énergie (n° 1669).

TITRE I^{ER} A

Stratégie énergétique nationale

Avant l'article 1^{er} A

La Commission a *repoussé* les amendements n° 247, n° 246, et n° 290 à 298 de M. François Dosé.

Après l'article 1^{er} B

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 323 de M. Daniel Paul.

Article 1^{er} : Approbation de l'annexe

La Commission a *accepté* les sous-amendements n°s 267, 268 et 269 de M. Jean Dionis du Séjour, n° 418 et n° 419 de M. François-Michel Gonnot.

Elle a en revanche *repoussé* les sous-amendements n° 310 rectifié de M. François Dosé, n° 341 de Mme Christiane Taubira, ainsi que n° 308 de M. François Dosé à l'amendement n° 80 de la Commission.

Article 1^{er} bis : Dispositions relatives à la maîtrise de la demande d'énergie

La Commission a *repoussé* le sous-amendement n° 311 de M. François Dosé à l'amendement n° 81 de la Commission.

Article 1^{er} ter : Dispositions relatives à la diversification du bouquet énergétique

La Commission a *repoussé* les sous-amendements n° 266 de M. Jean Dionis du Séjour, n°s 313 à 315 de M. François Dosé, n° 420 de M. François-Michel Gonnot et n° 256 de M. Jean Dionis du Séjour à l'amendement n° 82 de la Commission.

Article 1^{er} quater : *Dispositions relatives à la recherche dans le secteur de l'énergie*

La Commission a accepté les sous-amendements n^{os} 343 et 342 de M. Christian Bataille, n^o 421 de M. François-Michel Gonnot à l'amendement n^o 83 de la Commission.

Article 1^{er} sexies : *Dispositions relatives à la prise en compte du rôle des collectivités locales et de l'Union européenne*

La Commission a repoussé le sous-amendement n^o 348 de M. François Dosé, ainsi que le sous-amendement n^o 265 de M. Jean Dionis du Séjour à l'amendement n^o 85 de la Commission.

Article 1^{er} septies C (nouveau) : *Priorités en matière de transport*

La Commission a repoussé les amendements n^o 324 et n^o 325 de M. Daniel Paul.

Après l'article 1^{er} septies C

La Commission a repoussé l'amendement n^o 373 de M. François Dosé.

Article additionnel après l'article 1^{er} septies D (nouveau) : *Taux de TVA applicable aux livraisons de chaleur des réseaux de chaleur alimentés au bois*

La Commission a accepté le sous-amendement n^o 372 de M. Jean-Louis Christ à l'amendement n^o 89 de la Commission.

Article 1^{er} septies E (nouveau) : *Objectifs de diversification des sources de production d'énergie*

La Commission a repoussé l'amendement n^o 284 rectifié de M. Michel Raison.

Article 1^{er} septies G (nouveau) : *Stratégie nationale de la recherche énergétique*

La Commission a repoussé l'amendement n^o 370 de M. Daniel Paul.

Après l'article 1^{er} septies G

La Commission a repoussé les amendements n^o 328 et n^o 327 de M. Daniel Paul.

TITRE 1^{ER}**La maîtrise de la demande d'énergie**CHAPITRE 1^{ER} : **Les certificats d'économie d'énergie****Après l'article 2**

Paul. La Commission a *repoussé* l'amendement n° 329 de M. Daniel

Après l'article 4

Pélissard. La Commission a *repoussé* l'amendement n° 11 de M. Jacques

CHAPITRE I BIS : **Autres dispositions**

Article 5 ter (nouveau) : *Aides financières des collectivités territoriales en faveur des économies d'énergie*

Feneuil. La Commission a *repoussé* l'amendement n° 369 de M. Philippe

Après l'article 5 quinquies

Paul. La Commission a *repoussé* l'amendement n° 335 de M. Daniel

CHAPITRE II : **La maîtrise de l'énergie dans les bâtiments****Article 6 :** *La performance énergétique des bâtiments*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 264 de M. Jean Dionis du Séjour, et *repoussé* l'amendement n° 337 de M. François Brottes.

TITRE II

Les énergies renouvelablesCHAPITRE 1^{ER} A : **Objectifs et principes généraux****Article 8 A :** *Définition des énergies renouvelables*

La Commission a *repoussé* le sous-amendement n° 384 de M. Claude Gatignol à l'amendement n° 110 de la Commission.

Après l'article 8 A :

Brottes. La Commission a *repoussé* l'amendement n° 351 de M. François

CHAPITRE I^{ER} : Dispositions relatives à l'urbanisme**Avant l'article 8 :**

La Commission a *repoussé* les amendements n° 411 de M. Jean-Louis Christ, et n°s 299, 300, 301 de Mme Geneviève Perrin-Gaillard.

Article 8 : *Autorisation de dépassement du coefficient d'occupation des sols pour travaux d'isolation thermique ou d'équipement en énergie renouvelable*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 429 de M. François-Michel Gonnot.

Après l'article 8 bis

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 380 de M. Louis Giscard d'Estaing.

Après l'article 8 ter

La Commission a *accepté* l'amendement n° 387 de M. Claude Gatignol.

CHAPITRE II : Les énergies renouvelables électriques**Après l'article 10 bis :**

La Commission a *repoussé* les sous-amendements n°s 422 et 288 de M. Yves Cochet à l'amendement n° 122 de la Commission, ainsi que les amendements n° 316 de M. François Dosé et n° 379 de M. Claude Gatignol.

Article additionnel après l'article 10 bis : *Évaluation du potentiel de développement des filières de production d'électricité à partir de sources renouvelables*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 377 de M. Claude Gatignol.

Article additionnel après l'article 10 bis : *Prise en compte de la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité au niveau des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 378 de M. Claude Gatignol.

Après l'article 11 bis

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 354 de M. Christian Bataille.

CHAPITRE IV : **Les énergies renouvelables thermiques**

Après l'article 11 sexies

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 355 de M. François Brottes.

TITRE III

**L'équilibre et la qualité des réseaux de transport
et de distribution de l'électricité**

Article 12 B (nouveau) : *Application de la contribution pour les charges de service public de l'électricité aux échanges intracommunautaires d'électricité*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 388 de M. François Vannson.

Article 12 : *Amélioration de la prévision des risques de déséquilibre entre l'offre et la demande*

La Commission a *repoussé* les amendements n° 357 de Mme Christiane Taubira et n° 356 de M. Daniel Paul.

Article 12 bis (nouveau) : *Prise en compte de la proximité dans les tarifs d'utilisation du réseau public de transport*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 408 de M. Vincent Rolland.

Article 13 : *Gestion de la qualité de l'électricité*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 359 de M. Daniel Paul.

Article additionnel après l'article 13 : *Renforcement de l'indépendance du gestionnaire du réseau de transport d'électricité*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 417 de MM. Hervé Novelli et Pierre Méhaignerie.

Article additionnel après l'article 13 : *Conditions d'exercice de l'éligibilité par l'État ou une collectivité territoriale ou leurs établissements*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 401 de M. Serge Poignant.

Article additionnel après l'article 13 : *Ouverture conditionnelle à tous les consommateurs du droit au tarif réglementé*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 406 de M. Patrick Ollier.

TITRE IV

Dispositions diverses

CHAPITRE I^{ER} : Mesures fiscales de soutien

Après l'article 14 : *Limitation de l'incitation financière à la réalisation par les HLM de travaux d'économie d'énergie*

La Commission a *accepté* le sous-amendement n° 402 de M. Serge Poignant à l'amendement n° 5 de M. François Scellier.

Après l'article 14 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 407 de M. Vincent Rolland.

CHAPITRE II : Autres dispositions

Après l'article 15

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 361 de M. Christian Bataille.

Article 23 (article 22-1 [nouveau] de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie) : *Information sur la cartographie des réseaux publics de distribution de gaz naturel*

La Commission a *accepté* les deux amendements n^{os} 403 et 404 de M. Serge Poignant.

Après l'article 28 : *Pouvoir de recueil d'informations du ministre chargé de l'énergie et du gestionnaire du réseau de transport d'électricité*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 405 de M. Serge Poignant.

Après l'article 31 :

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} 366, 367 et 368 de M. Daniel Paul.

Information relative à la Commission

La Commission a désigné *M. André Flajolet*, rapporteur sur le projet de loi sur l'eau et les moyens aquatiques.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mardi 22 mars 2005*Présidence de M. Edouard Balladur, président*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Henri Sicre, le **projet de loi autorisant l'approbation de la convention de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne signée à Tunis le 26 juin 2003 ainsi que de l'avenant n° 1 à cette convention signé à Tunis le 4 décembre 2003 (n° 1641).**

M. Henri Sicre, Rapporteur, a indiqué que cette convention de sécurité sociale entre le Gouvernement français et celui de la République tunisienne a été signée à Tunis le 23 juin 2003 pour remplacer la convention générale de sécurité sociale du 17 décembre 1965, maintes fois amendée, et les nombreux protocoles et accords complémentaires intervenus depuis. Dès le 4 décembre 2003 a été signé un premier avenant à cette nouvelle convention, destiné principalement à tenir compte de la suppression, dans la législation française, de l'allocation veuvage, mentionnée dans la convention.

La France a conclu, entre le début des années 1950 et aujourd'hui, une trentaine de conventions bilatérales en matière de sécurité sociale. Par ailleurs, un règlement communautaire de 1971, relatif à la coordination des régimes de sécurité sociale, lie notre pays à vingt-neuf États européens.

Le travail de refonte de certaines conventions bilatérales de sécurité sociale, qui a conduit à l'élaboration de la présente convention, concerne aussi d'autres pays avec lesquels les accords en vigueur sont devenus trop complexes ou caducs. Ainsi, des négociations sont actuellement en cours pour moderniser les conventions avec le Maroc et avec l'Algérie.

La convention générale de sécurité sociale entre la France et la Tunisie du 17 décembre 1965 a été modifiée à quinze reprises entre 1966 et 1982 et complétée par plusieurs autres accords. L'évolution des législations et des situations sociales des deux États justifie une refonte de l'ensemble de ces accords : dans la mesure où la famille du salarié doit pouvoir résider avec lui dans l'autre État ou, au moins, lui rendre facilement visite, et où un grand nombre de travailleurs immigrés arrivés en France dans les années 1960 sont

désormais à la retraite, il est devenu nécessaire, en particulier, d'ouvrir plus largement le champ des bénéficiaires du droit aux soins de santé et de permettre aux chômeurs et aux pensionnés de bénéficier des allocations familiales.

La nouvelle convention couvre l'ensemble des risques et des catégories d'assurés. Elle repose sur des principes classiques : égalité de traitement ; principe de l'affiliation à la sécurité sociale du pays où la personne exerce son activité, malgré quelques exceptions elles aussi habituelles ; prise en compte, en tant que de besoin, des périodes d'assurance accomplies dans l'autre État.

La proximité géographique des deux pays et le maintien de liens étroits entre les migrants et leur famille restée en Tunisie entraînent de fréquents séjours des migrants dans leur pays d'origine et des visites en France de leurs ayants droit résidant en Tunisie. C'est pourquoi la convention lève les éventuelles clauses de résidence, règle les différents cas de transferts de résidence d'un État vers l'autre et fixe les modalités de prise en charge des prestations. Elle accorde aux ayants droit d'un travailleur, qui résident habituellement dans l'autre État alors que le travailleur réside sur le territoire de l'État compétent, le bénéfice des prestations en nature de l'assurance maladie.

La convention ouvre le droit aux allocations familiales conventionnelles pour les enfants des travailleurs qui résident sur le territoire de l'autre État, tout en limitant leur paiement à quatre enfants. Cette disposition, qui figure dans l'actuelle convention ainsi que dans les accords entre la France et la plupart des États africains, résulte de la volonté française de ne pas se trouver pénalisée par les différences de natalité et de se préserver des difficultés liées à la polygamie, autorisée dans certains de ces pays, à l'époque de la négociation des premiers accords. La Tunisie n'a pas demandé la renégociation de cette mesure car elle limite également le versement de ses prestations familiales à quatre enfants, dans le cadre de sa politique de gestion de la natalité.

Les mesures de coordination en matière de sécurité sociale entre la France et la Tunisie s'appliquent à environ 10 000 personnes chaque année et entraînent des transferts financiers de l'ordre de 3 millions d'euros par an des régimes sociaux français vers les régimes sociaux tunisiens, les flux financiers des régimes tunisiens vers les régimes français étant beaucoup plus limités. Il est donc particulièrement important qu'elles soient précises et parfaitement adaptées à l'évolution des législations et des populations concernées. Un instrument juridique unique est incontestablement préférable à une série d'accords portant chacun sur un risque ou sur un type d'assurés.

Le Président Edouard Balladur a demandé si les allocations familiales pouvaient être versées en cas de polygamie.

M. Henri Sicre a répondu que c'était possible dans les pays où la polygamie est encore autorisée, ce qui n'est pas le cas de la Tunisie.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1641)*.

*

La Commission a examiné, sur le rapport de Mme Danielle Bousquet, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord sur la conservation des albatros et des pétrels (ensemble deux annexes) (n° 1853)**.

Mme Danièle Bousquet, rapporteure, a rappelé que l'accord dont la Commission était saisie avait été signé par la France en 2001. Cet accord vise à améliorer la protection des albatros et des pétrels. Limité à l'hémisphère sud, la France y est partie au titre des Terres australes et antarctiques françaises. Cet accord, dit de Canberra, découle de la Convention de Bonn de 1979, qui énumère les espèces animales en voie d'extinction. La liste de ces espèces est révisée de manière périodique. A cette occasion, il est apparu que la convention était insuffisamment protectrice pour les albatros et les pétrels. Il a donc été décidé d'élaborer un accord spécifique.

En mer, les albatros et les pétrels sont tout particulièrement menacés par la technique de la pêche à la palangre. Celle-ci utilise de longues lignes munies d'hameçons, qui constituent des pièges pour les oiseaux marins. Les spécialistes estiment que les palangriers capturent plus de 300 000 oiseaux marins par an, dont environ 100 000 albatros. La FAO s'est d'ailleurs saisie de cette question au motif que les captures involontaires d'oiseaux marins nuisent à la rentabilité des pêches. Sur terre, il existe d'importantes menaces pesant sur la nidification du fait d'autres espèces animales ou de l'activité humaine.

Le champ territorial d'application de l'accord est défini par rapport à l'aire de répartition des albatros et des pétrels. Sont concernés les États qui exercent leur juridiction sur une partie de l'aire de répartition ou qui ont des navires battant leur pavillon pouvant prélever en dehors de leur juridiction des albatros et des pétrels. L'accord décrit les mesures devant être mises en œuvre par les États parties, à savoir la restauration des habitats, l'élimination des espèces qui les menacent, la réduction des activités humaines. Il prévoit une coopération entre les Parties et un renforcement de leur capacité d'action. Enfin, il crée des institutions spécifiques chargées de mettre en œuvre l'accord.

Les territoires français concernés par l'accord sont les îles d'Amsterdam et Saint-Paul, l'archipel Crozet, l'archipel des Kerguelen et la

Terre Adélie. Les experts estiment que les populations de plusieurs espèces de pétrels et d'albatros présents dans ces territoires sont menacées d'extinction. Par ailleurs, la France est confrontée à une importante pêche illégale dans la zone. Non seulement cette pêche menace à court terme la ressource halieutique, mais encore les navires pirates ne respectent aucune mesure de protection des oiseaux marins. Afin de lutter contre les filières de pêche illégales, la France a recours aux moyens de la Marine nationale et à la surveillance par satellite. Elle a par ailleurs demandé à l'OCDE de se saisir de cette question, afin de remettre en cause les filières de production et de commercialisation, plus faciles à démanteler que les sociétés de pêche qui ont recours aux pavillons de complaisance et au système des sociétés écrans qui les protège des poursuites.

A ce jour, l'accord a été signé par onze États et ratifié par six d'entre eux. Il est en vigueur depuis le 1^{er} février 2004. Il est souhaitable que la France l'approuve rapidement, car il constitue un progrès pour la diversité biologique. Il faudrait toutefois en étendre l'application à l'hémisphère nord ; la France doit par ailleurs entreprendre une action internationale des plus vigoureuses pour lutter contre la pêche illégale et ses méfaits.

M. Jean-Paul Bacquet a demandé si la palangre était utilisée dans le cadre de la pêche industrielle, avant d'interroger la Rapporteuse sur les chances de voir cet accord suivi d'effet.

Le Président Edouard Balladur a fait observer que l'accord prévoyait que « les Parties s'efforcent d'effectuer des recherches et de procéder à des contrôles tant en mer qu'à terre » et qu'il leur revenait dès lors de sanctionner par voie d'amende les personnes méconnaissant les stipulations de l'accord.

M. Serge Janquin a estimé que les stipulations de l'accord invitant les Parties à réduire les perturbations affectant les pétrels et les albatros, notamment en raison du tourisme, risquaient de demeurer un vœu pieux. Il s'est interrogé sur la portée effective de l'accord faute de sanctions présentant un caractère dissuasif.

La Rapporteuse a apporté les éléments de réponse suivants :

— la pêche à la palangre est pratiquée à l'échelle industrielle au moyen de lignes très longues comportant un grand nombre d'hameçons ;

— l'objectif de protection des oiseaux marins contenu dans l'accord de Canberra rejoint les recommandations de la FAO ; celles-ci ont des chances d'être suivies d'effet dans la mesure où la capture accidentelle d'oiseaux marins nuit à la rentabilité de la pêche ;

— si les activités touristiques peuvent menacer la vie de certaines espèces, tel n'est pas le cas dans les Terres australes et antarctiques françaises,

le tourisme y étant inexistant compte tenu des conditions climatiques qui y règnent et de la difficulté d'y accéder ;

— les autorités françaises ont renforcé leurs moyens de surveillance en mer contre la pêche illégale ; elles ont par ailleurs conduit à terre une action d'éradication des espèces non indigènes constituant une menace pour la nidification des pétrels et des albatros.

Conformément aux conclusions de la Rapporteuse, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1853)*.

*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Paul Bacquet, **le projet de loi, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif à la coopération en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité organisée (n° 1861)**.

M. Jean-Paul Bacquet, Rapporteur, a rappelé que la Commission des Affaires étrangères avait eu plusieurs fois à connaître de projets de loi portant approbation d'accords bilatéraux relatifs à la coopération en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité organisée, signés par la France, par exemple, avec la Russie, l'Ukraine, le Tadjikistan, la Slovaquie ou la Bulgarie.

Ces différents accords répondent à une nécessité : face au développement malheureusement trop connu d'une criminalité qui ignore les frontières, les services de police doivent pouvoir mener des actions concertées et échanger des informations. C'est pourquoi notre pays a mis en œuvre depuis plusieurs années, une politique tendant à signer des accords bilatéraux qui s'inspirent d'un accord type adapté à chaque fois aux spécificités du pays concerné.

Le texte soumis à la Commission ce jour est sensible car il porte sur un pays pour lequel il n'est nul besoin de rappeler les liens qui nous unissent à lui : c'est l'Algérie avec qui un accord de coopération a été signé le 25 octobre 2003. La signature de cet accord est intervenue sous l'empire de deux évolutions. La première porte sur la situation de la sécurité en Algérie qui s'améliore mais change aussi de visage ; la seconde consiste en un renforcement de la coopération policière entre l'Algérie et la France depuis quelques années, sans cadre formel cependant.

La situation de la sécurité en Algérie s'est améliorée sensiblement depuis cinq ans, la politique de réconciliation nationale engagée par le Président Bouteflika ayant produit ses effets. Ainsi on comptait 13 morts par semaine en 2004 du fait des actes terroristes – ce qui n'est pas mince – mais doit être rapporté aux 220 morts hebdomadaires de 1997, année la plus violente

en Algérie depuis le début de la guerre civile. La politique de concorde qui a trouvé corps dans la loi votée par le Parlement en juillet puis par le peuple algérien en septembre 1999 a été marquée par des amnisties massives.

Si les villes sont aujourd'hui plus sûres en raison de la mise en place d'un déploiement sécuritaire très important autour des agglomérations, le terrorisme frappe encore, notamment les zones rurales et enclavées comme la Kabylie ou les Aurès. Ainsi, il y a quelques jours à peine, trois policiers auraient été tués à Bouira, à 100 kilomètres d'Alger, en Kabylie.

Les Groupes islamistes armés (GIA) sont considérés comme moribonds aujourd'hui, alors que le GSPC (Groupe salafiste pour la prédication et le combat), affilié au réseau Al Qaïda, demeure actuellement le plus actif en Algérie. Créé en 1998, le nombre de ses membres est évalué à 450 personnes. Ses liens avec la mouvance terroriste internationale sont de plus en plus patents. Ainsi Abou Moussab Al-Zarkaoui, le terroriste jordanien qui sévit en Irak, a publiquement, via Internet, salué les combattants du GSPC en janvier dernier, officialisant, de la sorte, le rapprochement progressif entre Al Qaïda et ce groupe. Cette « mise en réseau » de la mouvance terroriste algérienne ne rend que plus nécessaire la coopération policière entre la France et l'Algérie.

C'est l'objet de l'accord soumis à la Commission en vue de sa ratification. Ce n'est pas cependant son seul but. Plus globalement, il met en place les instruments nécessaires pour organiser une coopération qui, aujourd'hui, existe mais sans cadre formel.

Cette coopération connaît une montée en puissance depuis 2001, qui démontre la nécessité d'adopter un cadre juridique en la matière. Les chiffres sont les suivants : 6 réponses de la part des services de police français pour 20 demandes adressées à la partie algérienne en 2001 ; 40 pour 54 en 2002 ; 164 pour 200 en 2003 et, enfin, 441 réponses pour 556 demandes du 1^{er} janvier 2004 au 25 janvier 2005. Les services de police français se montrent satisfaits de la qualité des réponses apportées par les autorités algériennes et on peut citer quelques exemples marquants : en février 2004, la brigade financière de la Préfecture de Police a sollicité des renseignements sur le groupe Khalifa Airways. Les autorités algériennes ont fourni des éléments d'information complets sur la situation de cette compagnie qui ont permis de faire avancer l'enquête du côté français. En juillet dernier, les informations transmises ont également permis d'interpeller le responsable d'une association impliquée dans l'organisation d'une importante filière d'immigration illégale en provenance de l'Algérie. Plusieurs réseaux de trafics de faux visas ont aussi été identifiés grâce à cette coopération.

La coopération franco-algérienne en matière de sécurité s'inscrit également dans le cadre de relations plus étroites entre les pays du Maghreb et les pays de l'Union européenne. En 1995 a été créée la Conférence des

ministres de l'Intérieur de Méditerranée occidentale réunissant chaque année les ministres de l'Intérieur du Maroc, de l'Algérie, de la Tunisie, de l'Espagne, du Portugal, de l'Italie et de la France. En 2001, s'y sont adjoints la Libye et Malte. Cette conférence a permis de mettre en place des commissions thématiques sur le blanchiment d'argent, le terrorisme, l'immigration illégale, la lutte contre le trafic d'objets d'arts, la protection civile... En outre, la France a pris l'initiative de la création d'un groupe de travail informel – c'est l'initiative 3+3 – regroupant les ministres de l'Intérieur des trois pays du Maghreb et de la France, de l'Espagne et de l'Italie. Si la première réunion de ce groupe s'est tenue en décembre 2003, on doit constater cependant qu'elle n'a pas connu de réunions depuis.

L'accord franco-algérien reprend en fait les stipulations de l'accord type que l'on retrouve dans les autres accords de coopération. Le champ de la coopération prévue dans cet accord est très large. L'article 1^{er} de l'accord prévoit ainsi que la France et l'Algérie mènent une coopération opérationnelle et technique en matière de lutte contre la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants, le terrorisme, les infractions économiques et financières comme le blanchiment, la traite des êtres humains, le trafic de biens culturels et d'objets d'art volés, le faux et les contrefaçons, l'immigration irrégulière, la cybercriminalité... Trois domaines sont privilégiés : la lutte contre la criminalité internationale, la drogue et le terrorisme.

Cette coopération, que l'on souhaitera active, est cependant encadrée. Elle ne pourra méconnaître la garantie des droits fondamentaux et les intérêts essentiels de l'État. Chacune des Parties pourra rejeter la demande formulée par l'autre État lorsqu'elle estime que, en vertu de sa législation nationale, une réponse positive à cette requête porterait atteinte aux droits fondamentaux de la personne ou à sa souveraineté, à sa sécurité, à l'ordre public, aux règles d'organisation et de fonctionnement de l'autorité judiciaire ou – la formule est large – à d'autres intérêts essentiels.

L'accord prévoit enfin l'institution d'un comité de suivi appelé « Comité mixte de coopération technique en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité organisée », qui se réunira au moins une fois par an, alternativement dans chacun des pays.

Cet accord paraît un progrès réel notamment dans le cadre du rapprochement entre la France et l'Algérie qui devrait se conclure d'ici quelques mois par la signature d'un traité d'amitié. En conclusion, le Rapporteur a proposé d'adopter le projet de loi en autorisant l'approbation.

Observant que l'exposé des motifs du projet de loi indiquait que l'Algérie ne pouvait faire face seule à toutes les formes de criminalité en raison de la lutte contre le terrorisme qui monopolise ses forces de sécurité, **M. Serge Janquin** a précisé qu'il fallait être conscient que certains trafics comme celui

de la drogue et des voitures volées bénéficiaient aussi de la complicité d'acteurs politiques et économiques algériens. Il a également considéré que, si l'accord franco-algérien portait sur la coopération policière contre un grand nombre de crimes ou de trafics, son objet essentiel était bien la lutte contre le terrorisme.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1861)*.

*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Marc Reymann, **le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la procédure simplifiée d'extradition et complétant la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (n° 1981)**

M. Marc Reymann, Rapporteur, a souligné que le texte dont la Commission est saisie s'inspire en fait des stipulations de la convention du 10 mars 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne. On transpose ici, entre la Suisse et la France, les nouvelles règles en vigueur au sein de l'Union, ou tout du moins les règles qui étaient en application avant la mise en place du fameux mandat d'arrêt européen en 2004. Il faut rappeler que ce mandat d'arrêt européen que notre Constitution a reconnu en 2003 a rendu presque obsolète le mécanisme d'extradition entre les États membres de l'Union européenne en y substituant une procédure permettant aux autorités judiciaires de faire exécuter directement dans un autre État membre les décisions de justice sans avoir à recourir à la procédure lourde et formelle de l'extradition. La convention européenne du 10 mars 1995 d'extradition simplifiée ne s'applique donc plus aujourd'hui que dans quelques cas marginaux au sein de l'Union européenne. Ses stipulations n'en ont pas moins inspiré les autorités françaises et helvétiques. Entre un système de mandat d'arrêt direct et la procédure traditionnelle et formelle de l'extradition, il s'agit de rendre plus facile la coopération judiciaire en simplifiant la procédure et en réduisant les délais d'extradition.

Avant de présenter les règles simplifiées d'extradition qui s'appliqueraient en vertu de l'accord signé le 10 février 2003 par la France et la Suisse, il convient de rappeler quelles sont les dispositions applicables normalement en matière d'extradition entre ces deux pays. C'est la convention de 1957 qui s'applique entre la France et la Suisse comme avec de nombreux autres États puisque ce texte a été signé par les États membres du Conseil de l'Europe ainsi que par l'Afrique du Sud et Israël. Aux termes de cette convention, les Parties contractantes s'engagent à se livrer réciproquement les individus poursuivis pour une infraction ou recherchés aux fins d'exécution

d'une peine. Les faits en question doivent être punis par les lois des deux Parties. Ne peuvent donner lieu à extradition les infractions de nature politique.

La procédure applicable est la suivante. Lorsqu'un État demande l'extradition d'une personne, il adresse cette demande par écrit et par la voie diplomatique. De multiples formalités s'ensuivent comme la présentation de l'original de la décision de condamnation ou du mandat d'arrêt. En France l'extradition est décidée par un décret du Premier ministre pris sur le rapport du Garde des Sceaux comme le prévoit l'article 696-18 du code de procédure pénale. Le principe de spécialité s'applique alors. Cela signifie que l'individu livré par un État ne sera ni poursuivi, ni jugé, ni détenu en vue de l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté, ni soumis à toute autre restriction de sa liberté individuelle, pour un fait quelconque antérieur à sa remise à l'État requérant et distinct de celui qui a motivé l'extradition. La Convention de 1957 prévoit une procédure d'urgence, celle de l'arrestation provisoire. Elle consiste pour un pays à demander l'arrestation d'un individu – à titre en quelque sorte conservatoire – en s'engageant parallèlement à formuler une demande d'extradition en bonne et due forme dans les plus brefs délais. L'arrestation est, comme son nom l'indique, provisoire : elle s'achève si l'État requérant n'a pas demandé l'extradition dans un délai de dix-huit jours.

Depuis 1992, 87 demandes d'extraditions ont été présentées par la France à la Suisse et 182 demandes formulées par la Confédération helvétique à l'attention de notre pays. Ces demandes portent essentiellement sur des affaires de vol ou d'escroquerie, de violences ou de trafics de stupéfiants. Elles portent aussi sur des homicides ou des dossiers de terrorisme. Aucune affaire fiscale n'a fait l'objet de demandes d'extradition. Les infractions fiscales n'entrent pas dans le champ de ces procédures.

Ces procédures d'extradition peuvent prendre plusieurs mois et constituer un frein au bon fonctionnement de la justice. C'est pourquoi en 1992 la Suisse a proposé à la France de créer une procédure simplifiée qui permette d'aller plus vite lorsque aucun obstacle ne s'y oppose. La négociation a été longue comme souvent en ces matières qui mettent à la fois en cause les pouvoirs régaliens de l'État et les droits fondamentaux des individus. Elle a été également largement tributaire des négociations européennes qui ont abouti à la convention du 10 mars 1995.

La procédure simplifiée que l'accord franco-suisse entend mettre en œuvre permettra d'enserrer l'extradition dans des délais très précis et de ne pas avoir à passer par la voie diplomatique habituelle et par la prise d'un décret du Premier ministre en France. La procédure simplifiée s'appliquera dans deux cas : soit l'individu en question aura fait l'objet d'une arrestation provisoire sans demande d'extradition classique ; soit une demande d'extradition

classique aura déjà été formulée et, avec l'accord de l'individu poursuivi, on décidera d'accélérer la procédure.

Cette procédure débutera par une demande de la France ou de la Suisse tendant à la remise d'une personne par la voie simplifiée. La mise en œuvre de cette procédure ne sera possible que si la personne en question y consent. L'accord prévoit que le recueil de ce consentement devra respecter des formes très précises afin de s'assurer de sa réalité. La personne inquiétée, qui pourra être assistée d'un conseil, devra être informée des conséquences de son consentement recueilli par les autorités judiciaires dans les conditions prévues par la procédure pénale interne. Ce consentement sera consigné par écrit dans un procès-verbal. Ces garanties sont importantes car le consentement donné est ensuite irrévocable.

La personne en question pourra aussi renoncer au principe de spécialité. Cela permettra à l'État requérant de diligenter à son égard les procédures judiciaires pour des faits autres reprochés à l'individu en cause. Une fois ce consentement recueilli, il appartiendra à l'État requis d'en informer l'autre Partie dans un délai de dix jours. Cet État requis aura, par ailleurs, vingt jours pour informer l'autre pays de sa propre décision d'extrader la personne. La remise de cette personne s'effectuera au plus tard dans les vingt jours qui suivent la date à laquelle la décision d'extradition a été communiquée à l'autre Partie. On le voit, les délais seront particulièrement courts et leur non-respect aura des conséquences importantes, puisque la personne qui aura été arrêtée provisoirement pourra être relâchée sauf cas de force majeure que l'accord ne définit pas.

Un ajustement de notre code de procédure pénale sera nécessaire comme cela a été le cas après la ratification de la convention européenne du 10 mars 1995 (articles 696-25 et suivants du code). Le Gouvernement envisage l'introduction d'une clause particulière pour les extraditions simplifiées franco-suissees et non une clause générale, puisque notre pays n'a signé aucun autre accord du même ordre.

Ces stipulations ont donc un intérêt évident dans le cadre de la construction d'un espace européen de justice qui ne se limiterait d'ailleurs pas à la seule Union européenne ; c'est pourquoi il est important d'adopter le projet de loi en autorisant l'approbation, les Suisses ayant, de leur côté, achevé de diligenter les procédures nécessaires.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1981)*.

* *
*

Mercredi 23 mars 2005

Présidence de M. Edouard Balladur, président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean Glavany, le **projet de loi n° 2036 autorisant l'approbation de la décision des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil le 28 avril 2004, concernant les privilèges et immunités accordés à ATHENA.**

Rappelant que la relève par l'Union européenne, le 2 décembre 2004, de la force de l'OTAN en Bosnie (SFOR) représentait davantage qu'une mission supplémentaire pour la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), puisque cette opération symbolisait une politique qui, dans les limbes il y a quelques années, était aujourd'hui une réalité institutionnelle et opérationnelle, **M. Jean Glavany, Rapporteur**, a estimé qu'il restait à inscrire cette politique dans un cadre pérenne. En autorisant l'adoption, le 29 novembre dernier, de l'accord conférant un statut aux forces armées placées sous la bannière de l'Union, l'Assemblée nationale a doté la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) d'un cadre juridique clair et opérationnel. Le Rapporteur a expliqué qu'il restait désormais à fixer un cadre budgétaire à cette politique : telle était la question qui était soumise à la Commission, à travers la décision du Conseil du 28 avril 2004 concernant les privilèges et immunités accordés à ATHENA, nom donné au mécanisme de gestion de certains coûts liés à la PESD, créé le 23 février 2004. Ainsi, dès lors qu'une décision quant à une opération de gestion de crise a été prise par le Conseil, ATHENA en permet la mise en œuvre rapide.

Il a fait valoir que, jusqu'à la création d'ATHENA, le financement des opérations militaires de l'Union était assuré sur une base *ad hoc*, précisant que tel avait été le cas, par exemple, pour l'opération Concordia, en ARYM (ancienne République yougoslave de Macédoine), une décision du Conseil ayant établi un mécanisme de financement opérationnel en vue de pourvoir au financement des coûts communs de l'opération, décision complétée par un règlement financier. Il a observé que les limites d'un tel système étaient cependant rapidement apparues, notamment au regard de la volonté de l'Union de se doter d'un système réactif et crédible. La crédibilité de la politique européenne de sécurité et de défense est, en effet, essentielle face à une Alliance atlantique dont les mécanismes sont aujourd'hui éprouvés ; il s'agit également de contrer le scepticisme des États-Unis à l'égard de la volonté réelle des Européens de « partager le fardeau » en matière de sécurité et de défense.

Se félicitant du caractère souple et réactif du mécanisme ATHENA, il a relevé qu'il mettait en place un système nouveau, ne reprenant ni le système de remboursement de type onusien, solution très lourde à mettre en œuvre car supposant que l'État membre communique le volume des effectifs engagés, le taux de remboursement des matériels... et que l'Union contrôle l'exactitude des chiffres donnés, ni celui de l'OTAN, dans lequel seules sont mutualisées les dépenses d'intérêt commun et où les coûts sont imputés à leur auteur (« *costs lie where they fall* »). Dans le cas de la PESD, il importait en effet que le mécanisme créé réponde aux spécificités de cette politique, et notamment aux questions suivantes :

– *quid* des États ne participant pas à la politique de sécurité et de défense commune, tel le Danemark ?

– qu'en est-il des États membres qui ne souhaitent pas participer à une opération ou, à l'inverse, des États non membres de l'Union qui souhaitent y participer, comme ce fut le cas, par exemple, lors de l'opération Artemis ?

– enfin, quelles sont les règles applicables lorsque l'Union recourt à des moyens de l'OTAN dans le cadre des accords dits de « Berlin plus » ?

Le Rapporteur a indiqué que le mécanisme permanent ATHENA évitait à l'Union européenne de créer une structure *ad hoc* pour chaque opération et répondait aux préoccupations précitées et a précisé qu'il reposait sur le principe de la mutualisation des coûts communs : les dépenses entrant dans le périmètre d'ATHENA sont financées selon la règle de la clé de produit national brut ; celles qui restent autres sont à la charge de l'État membre qui met à disposition ses moyens nationaux, en application de la règle, valable à l'OTAN, d'imputation des coûts à son auteur.

Il a fait observer que, afin de pouvoir mener à bien les tâches lui ayant été assignées, le mécanisme ATHENA devait pouvoir jouir de certains privilèges et immunités et que tel était l'objet de la décision des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 28 avril 2004. Il a indiqué que, octroyés pour faciliter le bon fonctionnement d'ATHENA dans le seul intérêt de l'Union européenne et de ses États membres, ces privilèges et immunités, qui n'ont pas de caractère absolu, constituaient des solutions classiques qui avaient été adoptées pour d'autres offices, centres ou agences : on citera, par exemple, les privilèges et immunités d'Europol ou encore les privilèges et immunités du Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme. Ainsi, par exemple, L'article 1^{er} exempte les biens appartenant ou gérés par ATHENA de perquisition, saisie, réquisition, confiscation et de toute autre forme de contrainte administrative ou judiciaire ; l'article 2 assure l'inviolabilité de ses archives. Quant à la libre communication aux fins officielles, par chiffre et valises diplomatiques, elle est

accordée à ATHENA par l'article 4. S'agissant des dispositions fiscales de la décision, elles assimilent ATHENA à une organisation internationale pour l'application des textes sur les immunités fiscales, les États membres ayant considéré qu'ATHENA remplissait les critères d'exemption d'impôts et taxes prévus par les directives européennes.

Le Rapporteur a estimé en conclusion que la question du financement des structures européennes de gestion des crises était certes une question difficile car technique, qui, comme telle, n'avait jusqu'alors pas fait l'objet de débats publics, mais qu'elle était pourtant essentielle et d'une portée politique, touchant à la crédibilité et à l'efficacité de la politique européenne de sécurité et de défense commune. Il a jugé que la création du mécanisme de financement ATHENA constituait de ce fait une avancée intéressante pour la politique européenne de sécurité et de défense. Il a néanmoins ajouté qu'il fallait être conscient que, si ATHENA était doté d'un budget important (70 millions d'euros en 2005), ce montant restait cependant faible au regard du budget militaire de fonctionnement de l'OTAN, qui s'élève à 920 millions d'euros en 2005, le budget militaire d'investissement de l'Alliance représentant 640 millions d'euros. Notant, pour le regretter, le caractère trop peu comparable des deux budgets, il a conclu en recommandant l'adoption de ce projet de loi.

M. Jacques Myard s'est dit perplexe face à ce qu'il a estimé être un mélange des genres : dans le cadre d'une décision du Conseil, il ne devrait pas y avoir lieu de créer un régime d'immunités et de privilèges spécifique, l'accord général relatif aux immunités et privilèges de l'Union s'appliquant alors. Dès lors, que signifie un accord intergouvernemental accordant des privilèges et immunités spécifiques à une structure financée par le budget communautaire ? Il a ajouté que la mention, à l'article 7 de la décision, de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes* conduisait à penser que la décision s'inscrivait dans un cadre intergouvernemental tel que défini par le traité de Nice et que, dès lors, les immunités et privilèges spécifiques n'avaient pas lieu d'être.

M. Jean Glavany a estimé que la présente décision était justifiée par le fait qu'ATHENA était un mécanisme spécifique, auquel une grande souplesse était conférée, notamment en vue de la participation d'États tiers à la politique européenne de sécurité et de défense.

M. Jacques Myard ayant répondu que, dès lors, la création même d'ATHENA aurait dû être ratifiée par le Parlement français, **le Président Edouard Balladur** a fait remarquer que nombre de décisions intergouvernementales ne requéraient pas l'accord du Parlement français, citant l'exemple de la décision de la France, de l'Allemagne, de la Belgique et du Luxembourg d'unir leurs forces militaires.

M. Jacques Myard a estimé qu'en vertu de la Constitution, la création d'organisations internationales à laquelle la France était partie devait être ratifiée par le Parlement français, plus encore lorsqu'elles étaient financées par le budget national.

M. Jean-Claude Lefort a interrogé le rapporteur sur le mécanisme de contrôle démocratique qui s'exercerait sur ce nouvel organisme.

M. Jean Glavany a apporté les éléments de réponse suivants :

– ATHENA n'est pas une organisation internationale, mais bénéficie de privilèges et d'immunités qui l'assimilent à une telle structure ;

– ce type de dispositif, comme la procédure choisie, sont déjà éprouvés, ayant fonctionné, par exemple, pour EUROPOL ou pour le Centre européen pour les prévisions météorologiques ;

– le Parlement français contrôle le fonctionnement du mécanisme ATHENA à travers le vote, en loi de finances, des crédits du ministère de la défense sur lesquels est prélevée la contribution de la France à ATHENA ;

– ATHENA est en réalité un secrétariat à vocation technique chargé de mettre en œuvre les décisions du Conseil ; dès lors, le mécanisme de contrôle s'exerce sur les décisions du Conseil composé des gouvernements des États membres, qui sont eux-mêmes soumis à un contrôle démocratique.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2036)*.

*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Marc Roubaud, **le projet de loi n° 1980 autorisant l'approbation de l'accord concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des Caraïbes**).

M. Jean-Marc Roubaud, rapporteur, a tout d'abord rappelé que 55 % de la part de la cocaïne totale produite en Amérique du Sud et destinée aux deux principaux marchés de consommation que sont l'Amérique du Nord et l'Europe transitaient par les Caraïbes. Ainsi, ce sont, chaque année, près de 250 tonnes de cocaïne qui quittent les Andes colombiennes, péruviennes et boliviennes pour l'Europe *via* les Caraïbes, tandis que 750 tonnes partent vers les États-Unis.

Il a expliqué que les départements français d'Amérique (Guadeloupe, Martinique et Guyane) étaient particulièrement touchés par le trafic de drogue. L'examen de la part de ces départements dans le volume global des saisies réalisées au plan national révèle l'ampleur des trafics de

stupéfiants dans cette zone. Ainsi, au regard des saisies réalisées en 2003 sur le territoire national, il apparaît qu'en matière de cocaïne, la part des départements d'outre-mer (DOM) atteignait 45,8 % en 2003 ; avec une saisie de 2,42 kilogrammes, la Guyane compte pour 51,16 % des quantités totales de crack interceptées en 2003 au plan national et 93,9 % du volume global saisi dans les DOM ; pour ce qui concerne l'héroïne, on assiste à un accroissement significatif de la part des DOM, qui représentent 9,1 % des quantités interceptées au plan national pour 2003.

M. Jean-Marc Roubaud ayant fait valoir que les trafiquants mettaient, au service de leurs activités, des moyens toujours plus ingénieux et toujours plus rapides, il a rappelé que la région des Caraïbes, qui regroupe vingt États, dont la France, par l'intermédiaire de ses départements d'outre-mer, constituait une véritable mosaïque d'eaux territoriales, très proches les unes des autres : comment, dans un tel contexte géographique, organiser une coopération efficace entre les États présents dans la région, en vue de mettre en échec des trafiquants aussi déterminés qu'inventifs et réactifs ?

S'il est vrai qu'existe une coopération opérationnelle internationale d'ores et déjà importante, pour partie en dehors de tout cadre formel, afin de répondre aux défis lancés par les trafiquants de drogues, il faut cependant que la coopération internationale acquière une autre échelle. Notamment, un certain nombre de problèmes juridiques récurrents sont apparus, concernant, par exemple, l'identification de la nationalité des navires suspects ou les pouvoirs des agents répressifs intervenant dans les eaux territoriales d'un État étranger.

M. Jean-Marc Roubaud a expliqué que l'accord de coopération signé le 10 avril 2003, à San José, au Costa Rica, entre neuf pays de la région, en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des Caraïbes, répondait à ces préoccupations et faisait passer la lutte contre le trafic de drogues dans cette région à une échelle nouvelle.

L'apport majeur de la convention réside dans l'accent mis sur l'échange d'agents nationaux des services répressifs des différents États parties à l'accord. Lorsqu'ils sont embarqués sur des navires d'une autre partie, ce dispositif facilite, en effet, l'obtention rapide de l'autorisation d'arraisonnement et de poursuite par les navires des services répressifs dans les eaux de la partie de l'agent embarqué. Ainsi, la poursuite et l'arraisonnement d'une vedette rapide de trafiquants de drogue ne sont plus limités aux seules eaux territoriales d'une partie mais peuvent se poursuivre au-delà, par autorisation des autres États parties à l'accord. Toutefois, l'accord respecte les prérogatives de souveraineté des États et leur intégrité territoriale. Notamment, la convention prévoit que si les agents répressifs étrangers seront habilités à intervenir dans la

procédure pénale nationale, cette habilitation sera toutefois soigneusement encadrée. Par ailleurs, dans le souci de préserver la souveraineté des États parties, les règles de compétence juridictionnelle sont précisément définies.

Estimant que l'accord de San José constituait une avancée réelle de la lutte contre le trafic de stupéfiants et faisant valoir que, tout en assouplissant les règles traditionnelles en matière de poursuite et arraisonnement des navires ou aéronefs se livrant au trafic de stupéfiants, il préservait, cependant, les règles de la souveraineté dans les eaux territoriales, ce qui était une priorité française lors de la négociation, M. Jean-Marc Roubaud en a vivement recommandé l'adoption par la Commission.

M. Hervé de Charette a souhaité savoir si l'accord de San José avait été signé par l'ensemble des États membres de la région.

M. Jean-Marc Roubaud ayant indiqué que neuf États de la région (France, Costa Rica, États-Unis d'Amérique, Guatemala, Haïti, Honduras, Nicaragua, Pays-Bas et République dominicaine) l'avaient signé, **M. François Loncle** a noté, pour la regretter, l'absence du Mexique et du Panama.

M. Jean-Marc Roubaud a rappelé que, même si les saisies réalisées ne donnaient qu'une image tronquée de la réalité des trafics, par définition très difficiles à évaluer, elles montraient toutefois que les principaux pays concernés étaient parties à l'accord de San José, ce qui garantissait son efficacité réelle.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1980)*.

*

M. Christian Philip, Rapporteur, a rappelé que la **mission d'information sur le rôle de l'Union européenne dans la solution du conflit au Proche-Orient** avait été constituée en février 2004. Depuis, la situation de la région a considérablement évolué en raison de l'annonce effectuée par le Premier ministre israélien du retrait de Gaza, suivie de l'élection d'un nouveau Président à la tête de l'Autorité palestinienne. S'il existe, dans ce contexte, une fenêtre pour la paix, force est de constater que la situation demeure extrêmement précaire et qu'il ne faut pas nourrir d'illusions excessives tant le contexte intérieur israélien et palestinien demeure fragile. L'engagement de la communauté internationale en faveur d'une solution négociée est indispensable : les États-Unis ne pouvant prétendre au rôle d'arbitre entre les deux protagonistes du fait de leur proximité avec Israël, la question du rôle que peut jouer l'Union européenne se trouve posée. La mission n'a pas souhaité y répondre en raisonnant uniquement en terme de puissance, elle est avant tout

partie du constat que l'Union avait un intérêt direct à voir la paix s'installer dans la région.

Depuis la déclaration de Venise des 12 et 13 juin 1980, l'Europe a une position commune clairement affirmée sur le conflit israélo-palestinien. Elle l'a réaffirmée et précisée à plusieurs reprises. Elle condamne les actes de violence et de terrorisme qui affectent Israël et a appelé l'Autorité palestinienne à réorganiser ses services de sécurité et à poursuivre les individus et les groupes convaincus d'activités terroristes ; elle demande à Israël d'éviter que les mesures de sécurité prises pour protéger ses citoyens n'aggravent la situation des territoires palestiniens sur le plan économique et humanitaire ; elle condamne les actions punitives et les exécutions extrajudiciaires, ainsi que les destructions d'habitations civiles ; elle s'oppose à la colonisation des territoires occupés en considérant qu'elle viole la quatrième convention de Genève ; elle reconnaît le droit d'Israël à protéger sa population contre les attaques terroristes, tout en étant opposée au tracé choisi pour la barrière de sécurité, au motif qu'il s'écarte de la ligne verte et qu'il préjuge de l'issue des futures négociations ; elle souhaite qu'une solution équitable soit trouvée pour Jérusalem conformément aux principes énoncés par la résolution 242 du Conseil de sécurité ; elle est convaincue que la solution fondée sur la coexistence de deux États doit permettre de résoudre la question des réfugiés palestiniens ; elle souhaite enfin que la négociation entre les deux parties puisse aboutir à une solution juste, viable et acceptée par tous.

Les relations de l'Union européenne avec les Parties au conflit sont denses, notamment dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. L'Union est par ailleurs le premier partenaire commercial d'Israël et le premier contributeur au titre de l'aide versée à l'Autorité palestinienne. Elle est membre du Quartette. Pourtant force est de constater qu'elle est aujourd'hui davantage considérée comme un payeur que comme un décideur. Du côté israélien, l'Union est critiquée pour ses prises de position jugées déséquilibrées et systématiquement pro-arabes. Du côté palestinien, l'Union est considérée avec sympathie du fait de ses prises de position constantes en faveur de la création d'un État palestinien et en raison de l'aide très importante qu'elle accorde aux territoires et aux réfugiés ; mais force est de constater que cette popularité ne vaut pas influence politique ni stratégique dans la région. La mission a acquis la conviction que l'Union devait passer de la parole aux actes et s'engager davantage dans le processus de paix en rompant avec la logique « *to pay and pray* ». Cet engagement de l'Union est d'autant plus nécessaire que la situation sur le terrain continue à se dégrader, malgré la reprise des discussions entre Israël et l'Autorité palestinienne.

La deuxième Intifada a constitué un traumatisme considérable pour la société israélienne, justifiant à ses yeux l'ensemble des mesures

sécuritaires prises par les autorités israéliennes. Parallèlement, les conditions de vie de la population palestinienne sont rendues difficiles par les bouclages quasi permanents des territoires et par leur morcellement du fait de la colonisation israélienne, qui s'oppose à leur développement et à la mise en place d'un État viable.

Deux obstacles majeurs à l'établissement d'une solution définitive apparaissent à ce jour. Du côté israélien, il s'agit de la colonisation, qui a atteint des proportions rendant extrêmement difficile la mise en œuvre d'une solution négociée. Le nombre total de colons dans les territoires occupés est aujourd'hui de 450 000, dont 195 000 à Jérusalem-Est, 245 000 en Cisjordanie et 7 000 à Gaza. Les difficultés politiques soulevées par la décision prise par Ariel Sharon d'un désengagement unilatéral de Gaza augurent mal d'une solution qui remettrait en cause un nombre important d'implantations se trouvant aujourd'hui en Cisjordanie, sans parler de Jérusalem. A bien des égards, force est de constater que le temps travaille contre la paix. Du côté palestinien, il s'agit du développement des mouvements qui, au-delà d'une trêve acceptée du bout des lèvres et pour des raisons tactiques, demeurent opposés à toute solution négociée avec Israël et recourent au terrorisme : ainsi, le Hamas, prospère-t-il en raison de l'absence de perspectives à court terme pour la population palestinienne.

Dans ce contexte, l'Union doit fixer des principes et établir un cadre de négociation. M. Javier Solana, Haut Représentant de l'Union, y a déjà contribué de manière très utile en présentant un plan d'action au Conseil européen en novembre dernier. Compte tenu de l'évolution rapide de la situation, il faut que l'Union soit désormais en mesure de réaffirmer sa position au plus haut niveau en faisant savoir qu'elle souhaite être pleinement partie aux discussions sur cette question. L'Union a d'ores et déjà une position équilibrée à l'égard des deux protagonistes, mais celle-ci n'est pas perçue comme telle par les Israéliens : elle doit en conséquence être plus attentive au souci de sécurité d'Israël tout en défendant le droit des Palestiniens à disposer d'un État souverain et viable. Les implantations massives de colonies israéliennes en Cisjordanie sont en totale contradiction avec ce principe. Tôt ou tard, Israël devra en tirer les conséquences en ce qui concerne l'avenir de ces colonies. Le tracé définitif des frontières devra être négocié entre les Parties pour tenir compte des réalités actuelles, dès lors que serait respectée la règle de l'équilibre des concessions, le principe de la continuité territoriale, notamment palestinienne, et celui de l'égal accès aux ressources en eau. L'Union européenne devrait rappeler sa disponibilité à garantir les frontières futures dans le cadre d'une force internationale sous l'égide des Nations unies.

L'Union européenne devrait faire savoir aux Parties que l'acceptation par elles de son rôle de co-parrain à part entière du processus de

paix et la prise en considération des principes qu'elle défend constituent un ensemble indissociable des relations que l'Union entretient avec chacune d'elles. Il s'agit d'affirmer un principe de conditionnalité. Ce lien à établir - et qui ne l'a jamais été jusqu'à présent - est probablement un élément décisif de la crédibilité européenne, susceptible de marquer la force de son engagement au service de la paix.

Le Rapporteur a ensuite présenté les propositions concrètes formulées par la mission d'information. Outre la réunion du Conseil européen en session spéciale sur la question du Proche-Orient, il serait souhaitable que l'Union se prépare à une action décisive à Gaza en proposant la création d'un comité de surveillance sur le modèle de celui qui mit fin à l'opération israélienne des « raisins de la colère » en 1996 entre le Liban et Israël. Dans le cadre du retrait israélien de Gaza, l'Union devrait proposer de prendre la direction des opérations concernant la reconstruction et la sécurisation du port et de l'aéroport de ce territoire, ainsi que sa réorganisation administrative et la relance de son économie. Il s'agit pour l'Union européenne d'aider les Palestiniens à faire à Gaza la démonstration de leur capacité à assumer leurs responsabilités en matière de sécurité, de démocratie et de développement. En outre, l'Union pourrait proposer l'organisation d'une conférence internationale dont le but serait d'actualiser la feuille de route et de fixer un calendrier pour la création de l'État palestinien. Il s'agirait aussi de faire adopter par Israël et l'Autorité palestinienne une déclaration commune de renonciation à la force et à toutes les formes de violence.

La mission d'information considère que la situation actuelle en Cisjordanie et l'absence de progrès dans les négociations israélo-palestiniennes menacent sérieusement le processus de paix. Il est donc nécessaire et urgent de modifier cette situation, notamment sur trois points : le calendrier de retrait israélien des villes palestiniennes, la libération des prisonniers palestiniens et l'allègement des contrôles sur les principaux axes routiers de Cisjordanie. L'Union devrait inviter les Parties à se réunir pour négocier ces trois points et demander à l'Égypte d'organiser à cet effet une nouvelle rencontre en présence d'observateurs américains et européens.

L'Union pourrait encore prendre nombre d'initiatives pratiques permettant de faire avancer concrètement les choses, comme la création d'un office de la jeunesse euro-israélo-palestinien ou la mise en place de programmes d'échanges entre les sociétés civiles européennes, israéliennes et palestiniennes. L'Union pourrait également lancer des études sur des sujets importants intéressant le développement économique de la région, en particulier sur l'approvisionnement en eau de la Cisjordanie, sujet qui conditionnera les arrangements territoriaux à venir.

En conclusion, le Rapporteur a indiqué que la mission d'information souhaitait que l'Union européenne se mette en mouvement et s'impose comme un acteur déterminé et actif, tout en adaptant une attitude ouverte et équilibrée envers Israël et la Palestine.

M. Patrick Balkany a fait part de son étonnement face aux propos du Rapporteur. Constatant pour sa part une amélioration des relations entre les Palestiniens et les Israéliens et leur volonté commune d'aboutir à la paix, il s'est interrogé sur l'opportunité d'une intervention de l'Union européenne dans les négociations, alors que sa crédibilité est discutée sur cette question, la France et d'autres pays européens n'ayant eu de cesse de mener une politique pro-arabe. Si l'Union européenne et la France peuvent s'intéresser au processus de négociation en cours, la vocation de l'Union n'est pas de se substituer au Conseil de sécurité des Nations unies.

M. Jacques Myard, après avoir estimé légitime que la Commission des Affaires étrangères élabore des propositions en vue de promouvoir l'amorce d'une solution à ce conflit, a néanmoins considéré qu'une telle démarche était totalement irréaliste et relevait d'une attitude « eurobéate ».

En matière de politique étrangère et de sécurité commune, l'Union européenne demeure un « véhicule inadapté », sa politique étant condamnée à être inefficace, paralysante et contreproductive, puisqu'elle exige l'unanimité des vingt-cinq États membres et qu'ils sont divisés sur la question israélo-palestinienne. Le règlement du conflit israélo-palestinien doit relever des membres du Conseil de sécurité et l'Union européenne en financera une partie. Il a regretté le gaspillage que représentent les dépenses de l'Union européenne en matière d'action extérieure.

M. Jacques Myard a estimé qu'il fallait agir au regard des intérêts français car en l'occurrence, les sommes dépensées servent le plus souvent des entreprises européennes concurrentes alors que notre pays reste le plus gros contributeur au budget de l'Union.

En conséquence, il a conclu en déclarant que si l'Union pouvait appuyer certaines démarches entreprises par les États membres, les initiatives en faveur du processus de paix au Proche-Orient doivent être prises par la France, membre du Conseil de sécurité des Nations unies.

Le Président Edouard Balladur a considéré que la véritable question était de savoir si l'on voulait que l'Union européenne existe dans le processus du règlement du conflit israélo-palestinien et si elle avait les moyens pour ce faire. Il a déclaré avoir beaucoup apprécié la qualité du rapport présenté par M. Christian Philip qui a le grand mérite de contenir des propositions concrètes et précises.

Il a estimé qu'il était difficile de partager le point de vue de M. Patrick Balkany et d'affirmer que la situation au Proche-Orient s'améliore, dans la mesure notamment où l'on constate que, si l'on évacue aujourd'hui 7 000 colons de Gaza, il en demeure plus de 400 000 à Jérusalem-Est et en Cisjordanie et que les implantations se poursuivent. On doit observer aussi que les implantations actuelles risquent, par leur localisation, de rendre impossible la création d'un véritable État palestinien viable.

La solution qui consisterait pour l'Union européenne à ne pas s'engager en faveur de la solution de ce conflit ne serait pas acceptable. Il convient de rappeler que l'Union européenne est le principal contributeur international au soutien de l'Autorité palestinienne et que, par ailleurs, elle a signé des accords de coopération avec Israël, de sorte que l'Union est, à la fois, le premier client et le premier fournisseur de ce pays. L'idée de conditionner l'octroi des aides européennes à des engagements réels de la part des acteurs locaux en faveur de la paix doit être, dès lors, soutenue.

On ne peut pas non plus considérer que les actions menées dans la région doivent dépendre de la seule compétence du Conseil de sécurité de l'ONU. Il a ainsi fait observer que, dans les faits, seuls les États-Unis interviennent actuellement de manière déterminante dans ce conflit sans réussir cependant à le résoudre. L'Union européenne doit s'engager plus activement dans la solution de ce conflit qui met en jeu des valeurs qui nous sont chères et dans une région dont nous sommes proches et dont nous dépendons pour notre approvisionnement en pétrole ; c'est pourquoi il convient d'approuver les propositions précises et concrètes contenues dans le rapport de la mission d'information et qui sont proportionnées aux moyens réels de l'Union européenne.

S'associant aux propos du Président Balladur, **M. Guy Lengagne** s'est étonné de l'optimisme de M. Patrick Balkany. Lors du déplacement de la mission en Israël et en Cisjordanie, les responsables politiques et d'associations ont fait part de leur grand pessimisme. La situation est trompeuse : si 7 000 colons vont être évacués de Gaza, une grande partie d'entre eux doit être simultanément réimplantée en Cisjordanie. Par ailleurs, la mission a pu constater que les habitants de Naplouse sont confrontés à une restriction quasi-totale de leur liberté de circulation. L'Union européenne a un rôle important à jouer, notamment pour surveiller les opérations électorales. En effet, le Fatah craint que le Hamas n'emporte la majorité lors des prochaines élections législatives et il pourrait donc y avoir un paradoxe à ce que l'Union européenne considère le Hamas comme une organisation terroriste, alors même que cette organisation doit présenter des candidats à des élections organisées avec son concours et sous son contrôle. Obtenant la trêve des organisations terroristes pour quelques mois, M. Mahmoud Abbas a pu remporter un réel succès. Il n'en

demeure pas moins que la situation sur le terrain demeure tendue : au cours du déplacement de la mission en Cisjordanie, trois jeunes palestiniens ont ainsi été tués suite à des incursions de l'armée israélienne. Les responsables palestiniens ne se font pas l'écho de cette réalité pour éviter d'alimenter une situation explosive.

Approuvant les propositions raisonnables du Rapporteur, qui ont été adoptées à l'unanimité des membres de la mission d'information, **M. François Loncle** a regretté l'absence de volonté politique de l'Union européenne et de la Russie, l'inapplication des résolutions de l'ONU et l'effacement du Quartette au profit d'un face à face de fait entre les États-Unis et Israël. Les propositions du rapport visent à redonner à l'Union européenne une place équilibrée dans le processus de paix, souhaitée semble-t-il sur place. Toutefois pour qu'une paix soit globale et durable, outre le règlement de la question du Golan, l'équilibre des relations entre le Liban et la Syrie devra être trouvé, ce qui pourrait faire l'objet ultérieurement d'une mission complémentaire.

Répondant aux demandes des intervenants, **le Président Edouard Balladur** a précisé que le compte rendu de cette séance serait annexé au rapport publié et retracerait ainsi les différents points de vue exprimés.

M. Jean-Claude Lefort a indiqué qu'il partageait l'appréciation portée par le Président Edouard Balladur sur la qualité des propositions de la mission d'information, tout en considérant cependant que l'action de l'Union européenne au Proche-Orient ne pouvait se justifier par le seul désir de donner une existence réelle à cette Union. Après cinquante ans de conflit israélo-palestinien, on doit avant tout se demander si la présence de l'Union européenne est utile et surtout nécessaire pour y mettre fin. On doit constater aujourd'hui que les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU s'accumulent sans être suivies d'actions concrètes et de progrès, alors que les États-Unis sont le seul pays à mener une politique active dans la région. Cet état de fait, que l'on observe depuis plusieurs décennies, conduit à souhaiter vivement l'intervention de l'Union européenne pour que s'appliquent les règles du droit international.

Il convient de rappeler que l'Union européenne est signataire de la feuille de route, comme l'ONU, la Russie et les États-Unis. Dès lors, il serait désinvolte de la part de l'Union de se désengager de ce conflit pour laisser place nette aux Américains, dont on connaît les préférences entre les deux parties en présence. En l'absence d'un engagement au moins de la part de l'Union européenne, et au mieux, de l'ensemble du Quartette, la paix au Proche-Orient restera dans les mains des forces extrémistes. Il faut ainsi prendre garde à la montée du Hamas, qui se nourrit, depuis cinquante ans, de l'absence d'amélioration constatée dans la situation palestinienne. Enfin, il est

clair que l'existence d'un État palestinien dans le respect du droit international ne constituerait pas une remise en cause d'Israël, mais bien la solution à cette crise qui n'a que trop duré, faute de perspectives pour les deux peuples.

Après avoir exprimé son accord avec les conclusions du rapport de la mission d'information, M. Jean-Claude Lefort a estimé qu'il pourrait être utile que cette question soit débattue en séance publique, afin que chacun fasse connaître ses positions et que le Gouvernement soit incité à prendre des initiatives.

Le Président Edouard Balladur a précisé ses propos en indiquant que l'Union européenne ne devait pas s'engager dans le conflit israélo-palestinien dans le simple but de justifier son existence sur le plan international, mais qu'elle devait s'impliquer plus activement pour faire œuvre utile en apportant sa contribution à la solution de ce conflit. Il a enfin indiqué qu'il était prêt à demander l'organisation d'un débat sur ce sujet en séance publique.

M. Hervé de Charette a souligné le fait que la mission d'information avait bénéficié d'un concours de circonstances favorables : alors qu'elle avait prévu initialement de rendre ses conclusions au lendemain de l'élection présidentielle américaine, elle a finalement décidé de rendre ses conclusions quelques mois plus tard, dans un contexte de reprise du dialogue entre Israéliens et Palestiniens qui permet une véritable initiative européenne dans ce domaine.

Après en avoir débattu, la mission n'a pas souhaité traiter de la question syro-libanaise dans son rapport, estimant que les problèmes étaient différents de ceux posés par le conflit israélo-palestinien, ce que les récents événements ont confirmé.

Il est certes possible de discuter de l'opportunité du développement de la politique extérieure de l'Union européenne, mais force est de constater que les États membres comme les institutions communautaires y apparaissent favorables. La question israélo-palestinienne est justement le sujet sur lequel l'Union européenne peut démontrer sa capacité à avoir une volonté commune et à la mettre en œuvre. L'intérêt vital de l'Union y est en effet en jeu, de nombreux États membres comptant en leur sein une communauté juive et une communauté arabe très sensibles à ce conflit. La tranquillité dans de nombreux de pays européens dépend de la paix au Proche-Orient.

Déterminer si le moment d'intervenir est venu n'est pas facile. Le processus actuel conduira-t-il à la paix ? Israéliens et Palestiniens iront-ils au bout de leurs nouveaux choix ? La situation est beaucoup trop fragile pour répondre avec certitude. Mais ce qui est sûr, c'est qu'une intervention de la communauté internationale est nécessaire, et que les États-Unis ne doivent pas

être les seuls à peser sur le règlement de ce conflit. L'impuissance de l'Union européenne pendant les cinquante dernières années ne doit pas empêcher aujourd'hui toute initiative de sa part : les circonstances présentes sont exceptionnelles à la fois au Proche-Orient et en Europe.

Les propositions formulées par la mission sont plus novatrices qu'il n'y paraît. Elles se veulent sages et équilibrées et donc acceptables par les deux Parties. Reste à savoir si les États européens et l'Union souhaiteront les défendre.

M. Patrick Balkany a précisé que si l'Union européenne n'avait pas, selon lui, vocation à intervenir dans le règlement du conflit, en revanche les élus quels qu'ils soient avaient légitimement vocation à s'intéresser à cette question. Ainsi, il a indiqué qu'il se rendrait prochainement en Israël dans le cadre d'une association d'élus amis d'Israël pour y rencontrer Ariel Sharon.

La Commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport d'information présenté par M. Christian Philip.

*

Informations relatives à la Commission

I – Ont été nommés, le mercredi 23 mars 2005 :

- *M. Bruno Bourg-Broc*, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Estonie relatif au statut et au fonctionnement des centres culturels (n° 2059) ;

- *M. Philippe Cochet*, rapporteur pour le projet de loi n° 2088 autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Slovénie en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales (ensemble un protocole) et le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (n° 2115) ;

- *M. François Rochebloine*, rapporteur pour le projet de loi n° 2089 autorisant l'approbation de l'avenant sous forme d'échange de lettres modifiant la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République azerbaïdjanaise en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole) (n° 2114) ;

- *M. Henri Sicre*, Rapporteur pour le projet de loi n° 2090 autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Chili en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole) ;

- *Mme Martine Aurillac*, rapporteure pour le projet de loi adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Croatie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu (ensemble un protocole) (n° 2112) et le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Albanie en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales (ensemble un protocole) (n° 2113) ;

- *M. Jean-Marc Nesme*, rapporteur pour le projet de loi n° 2120 autorisant l'approbation de la convention européenne sur la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel ;

- *M. Guy Lengagne*, rapporteur pour le projet de loi n° 2154 autorisant l'adhésion au protocole modifiant la convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes ;

- *M. Jacques Remiller*, rapporteur pour le projet de loi n° 2155 autorisant l'approbation du traité sur le droit des marques.

II – En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UMP a désigné *M. Nicolas Sarkozy* pour siéger à la Commission des affaires étrangères (*J.O.* du 24/03/2005).

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mercredi 23 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 **MM. Bernard Deflesselles et Jean Michel sur la participation de capitaux étrangers aux industries européennes d'armement.**

M. Bernard Deflesselles, rapporteur, a souligné que les cinq dernières années ont été marquées par plusieurs prises de contrôle de groupes de défense européens par des capitaux étrangers, de fait essentiellement américains. Si ces opérations s'inscrivent dans les restructurations conduites dans ce secteur d'activité ainsi que dans son internationalisation progressive, l'industrie de défense ne fonctionne pas simplement selon les lois de marché « classiques », en ce qu'elle relève d'enjeux de souveraineté et d'indépendance nationales. Ces investissements étrangers soulèvent plusieurs questions importantes, quant à leurs motivations, mais aussi quant à leurs conséquences.

Parmi les secteurs ayant fait l'objet d'investissements étrangers, celui de l'armement terrestre est particulièrement emblématique, cinq opérations successives ayant été réalisées : le groupe américain General Dynamics a, tour à tour, pris le contrôle du suisse Mowag, de l'autrichien Steyr, de l'espagnol Santa Barbara ainsi que de l'allemand EWK, entre 1999 et 2003 ; parallèlement, l'américain United Defense a acquis le suédois Bofors, en 2000. Ce mouvement d'acquisitions a toutefois connu récemment un coup d'arrêt, avec l'échec de l'OPA lancée par General Dynamics sur le britannique Alvis, en avril 2004 et avec l'annonce, au début du mois de mars, du rachat par BAe Systems de l'américain United Defense, le groupe britannique prenant ainsi indirectement le contrôle du suédois Bofors. Néanmoins, le bilan de ces mouvements laisse apparaître la forte influence qu'exerce désormais General Dynamics sur le secteur terrestre européen.

L'industrie motoriste a été la cible de deux acquisitions majeures par des fonds américains, tout d'abord avec le rachat de l'italien Fiat Avio par le fonds Carlyle, à hauteur de 70 %, puis avec celui du groupe allemand MTU par le fonds KKR. Le fonds américain *One Equity Partner* (OEP) a également

fait une incursion remarquée dans le secteur naval, en prenant le contrôle en 2002 de l'allemand HDW, leader mondial du segment des sous-marins conventionnels. Dans le contexte de l'engagement des États-Unis, en 2001, de procurer à Taiwan huit sous-marins conventionnels, il semble qu'OEP ait racheté HDW en ayant l'intention de le revendre ensuite à un groupe américain, par exemple Northrop Grumman. Toutefois, l'opération d'OEP a finalement abouti à une consolidation de l'industrie allemande, par le rachat d'HDW par l'autre principal acteur naval, ThyssenKrupp en 2004 ; OEP restant présent dans le capital du groupe nouvellement créé à hauteur de 25 %. Enfin, doit également être mentionnée la prise de participation du fonds Carlyle, à hauteur de 33,8 %, au sein de la société de recherche aéronautique britannique Qinetiq, en 2002.

Outre ces investissements concentrés sur des groupes de défense, plusieurs opérations ont porté sur des sous-traitants – notamment dans le secteur aéronautique – mais aussi sur des secteurs d'activité plus périphériques, tout en restant liés à la défense et à la sécurité nationales. On peut ainsi citer la prise de participation du fonds américain TPG dans le français Gemplus, leader mondial de la carte à puce, laquelle trouve des applications directes dans le renseignement militaire et la cryptographie.

Déterminer les motivations de ces investissements étrangers s'avère complexe. Dans nombre de cas, les motifs apparaissent multiples et, de fait, se conjuguent.

M. Jean Michel, rapporteur, a observé que les investissements étrangers répondent en premier lieu à des motifs économiques et financiers : les fonds recherchent des entreprises innovantes, susceptibles de produire des revenus et des plus-values lors de leur cession. Dès lors, les entreprises de hautes technologies intervenant dans les secteurs de la défense sont très prisées. De même, les groupes d'armement réalisent des acquisitions à l'étranger selon un objectif de croissance externe, afin d'atteindre une taille critique et d'accéder à de nouveaux marchés.

Ces investissements répondent également aux besoins de financement du secteur européen de défense, lequel apparaît globalement sous-capitalisé. Les entreprises de petite taille rencontrent notamment des difficultés pour accéder à des moyens de financement ; les banques, mais aussi les autres acteurs financiers, apparaissent particulièrement frileux dans leurs investissements, notamment en France. L'entrée de capitaux étrangers permet alors de financer le développement des entreprises, notamment les PME et PMI.

Pour autant, certains investissements revêtent une dimension plus stratégique. Plusieurs d'entre eux peuvent correspondre à la volonté d'accéder

à des technologies spécifiques. Le rachat du groupe terrestre Mowag est ainsi intervenu peu avant le lancement par l'armée de terre américaine d'un vaste programme de véhicules blindés légers, fondé sur le modèle Piranha développé par Mowag. Quant au rachat d'HDW par OEP, on peut penser qu'il était pour partie motivé par des considérations technologiques : si HDW avait été acquis par un acteur américain, tel Northrop Grumman, ce dernier aurait pu avoir accès aux compétences du groupe allemand en matière de sous-marins à propulsion classique, que l'industrie américaine n'est plus en mesure de produire, s'étant concentrée sur ceux à propulsion nucléaire.

Plus largement, les investissements étrangers sont principalement intervenus dans les secteurs de défense européens les plus dispersés, à savoir les secteurs terrestre, motoriste et naval, qui n'ont connu quasiment aucune consolidation. Dès lors, ces investissements peuvent laisser transparaître la volonté de jouer un rôle dans les évolutions de ces industries européennes. Dans le secteur des moteurs, on ne peut écarter l'hypothèse que les fonds ayant acquis MTU et Fiat Avio souhaitent peser sur les restructurations européennes, particulièrement Carlyle, qui, après avoir acquis 70 % de Fiat Avio, était sur les rangs pour racheter MTU. De même, il est possible que Northrop Grumman, lorsqu'il était en pourparlers pour une prise de participation dans le capital d'HDW, ait envisagé de prendre pied sur le marché naval européen, voire d'intervenir dans les restructurations à venir de ce secteur.

S'agissant du domaine terrestre, peut être identifiée une stratégie bien articulée d'acquisitions successives, aboutissant à une forme d'encercllement de l'industrie européenne. Au total, n'échappent désormais à l'influence américaine que les acteurs terrestres britannique, allemands et français. L'industrie des États-Unis occupe désormais une position incontournable dans ce secteur et elle dispose d'un accès privilégié aux marchés européens.

Il est difficile d'évoquer les opérations réalisées par les fonds d'investissement américains dans le secteur de la défense sans mentionner les débats portant sur leurs relations avec les pouvoirs publics et la communauté du renseignement aux États-Unis, notamment au regard du parcours de certains cadres des services de renseignement ou d'hommes politiques au sein de fonds américains. Le cas de Carlyle est particulièrement édifiant sur ce point. Ce constat peut faire naître des soupçons sur le rôle de ces fonds d'investissement, qui constitueraient des outils de puissance politique. Il convient toutefois d'être prudent et de tenir compte de la spécificité de la culture anglo-saxonne, qui se caractérise par une plus grande fluidité des parcours professionnels, ainsi que de l'objectif premier de rentabilité d'un fonds d'investissement, son intérêt économique primant sur les autres considérations.

En revanche, il est indéniable que les États-Unis s'appuient sur des synergies bien plus fortes que l'Europe entre ses secteurs public et privé, les relations qui peuvent être entretenues entre eux n'apparaissant pas choquantes. Cette culture américaine favorise de fait une convergence des intérêts économiques et nationaux. Le cas de la prise de participation du fonds TPG dans Gemplus illustre particulièrement bien ce constat.

M. Bernard Deflesselles, rapporteur, a relevé que ces investissements étrangers peuvent affecter la sécurité d'approvisionnement des États européens, qui deviennent dépendants de fournisseurs étrangers dans des domaines stratégiques. Cette question prend une importance accrue au vu de l'interpénétration croissante de l'industrie de défense européenne, du fait de la création de sociétés transnationales et de la réalisation de programmes en coopération. Dès lors, des opérations survenant dans d'autres pays européens peuvent avoir des incidences directes en France, et réciproquement. Dans le secteur des moteurs, plusieurs programmes en coopération, par exemple pour la motorisation de l'A 400 M, du Tigre et d'Ariane 5, impliquent, au sein de *consortia*, MTU et Fiat Avio. Il est fort peu probable que les fonds propriétaires de MTU et de Fiat Avio aient pour objectif d'entraver le déroulement de ces programmes ; en revanche, ce sont davantage des contraintes financières qui pourraient être exercées et affecter de manière indirecte le comportement des deux entreprises rachetées.

Les investissements étrangers risquent donc de porter atteinte à la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne, alors même que l'un des atouts de celle-ci est d'être présente sur l'ensemble des segments de production. Or, il importe de conserver en Europe des compétences industrielles et technologiques indépendantes dans tous les secteurs de l'armement, car l'autonomie d'une politique européenne de défense repose, au moins pour partie, sur celle de l'industrie militaire.

Corrélativement, ces investissements étrangers peuvent constituer un frein à des restructurations industrielles en Europe ; la présence de ces capitaux étrangers constitue *de facto* un obstacle à des consolidations selon une logique européenne, en conduisant à une forme de dissociation des acteurs.

L'analyse de ces investissements étrangers, mais, de fait, essentiellement américains, doit également prendre en compte le déséquilibre des opérations d'investissements transatlantiques, pour partie dû aux dispositions particulièrement restrictives en vigueur aux États-Unis en matière d'investissements étrangers.

Elles apparaissent protectrices et exhaustives : en application de l'amendement Exon Florio, le Président des États-Unis peut, en s'appuyant sur l'avis du CFIUS (*Committee on Foreign Investments in the United States*),

organisme interministériel, interdire tout projet d'investissement étranger qui mettrait en péril la sécurité nationale. La référence à cette notion de sécurité nationale, particulièrement large, permet d'exercer un contrôle extensif, comme l'a illustré l'enquête approfondie réalisée par le CFIUS sur la vente par IBM de ses activités d'ordinateurs personnels à l'entreprise chinoise Lenovo. De fait, cette procédure explique largement le peu d'acquisitions importantes effectuées aux États-Unis par des acteurs étrangers en matière de défense. Nombre d'entreprises européennes ont également racheté des groupes américains, afin d'accéder aux marchés militaires des États-Unis, mais leurs investissements revêtent un caractère bien moins stratégique que leurs homologues américains. Ils ne portent en général que sur des entreprises de petite ou moyenne taille – les investissements britanniques se distinguent toutefois, en bénéficiant d'une plus grande bienveillance des États-Unis, du fait des liens privilégiés existant entre ces deux pays. De plus, s'ajoutent des dispositifs spécifiques de limitation de l'influence étrangère au sein des entreprises américaines rachetées, restreignant fortement, voire interdisant l'accès des investisseurs aux technologies qu'elles développent. Dès lors, lorsqu'un groupe européen acquiert une entreprise américaine, une large partie du contrôle de celle-ci lui échappe.

Enfin, les États-Unis ont également mis en place des outils performants d'aide au financement des PME et PMI innovantes, réduisant d'autant leur vulnérabilité à des acquisitions étrangères. Le fonds d'investissement In-Q-Tel a ainsi été créé par la CIA en 1999 afin de soutenir le financement des entreprises développant des technologies susceptibles d'intéresser les services de renseignement américains. Sous couvert d'un libéralisme généralement affiché, les États-Unis font donc montre d'un interventionnisme affirmé afin de protéger leurs industries de défense.

Dans le même temps, les systèmes en vigueur en Europe en matière de contrôle des investissements étrangers apparaissent hétérogènes et, de fait, beaucoup plus limités, bien que l'on observe depuis peu parmi plusieurs États de l'Union une prise de conscience des risques que peuvent présenter de tels investissements. La France s'est montrée particulièrement volontariste dans ce domaine : beaucoup d'efforts ont été réalisés au cours des deux dernières années afin de renforcer les dispositifs existants. En décembre 2003, a été mis en place un Haut représentant à l'intelligence économique, tandis qu'en 2004, plusieurs structures d'intelligence économique ont été créées au sein de différents ministères et services. Parallèlement, la législation sur le contrôle des investissements étrangers a été renforcée par la loi du 9 décembre 2004. Enfin, au début du mois de mars, a été annoncée la création d'un fonds d'investissement destiné au financement des PME et PMI stratégiques, qui devrait permettre de réduire la vulnérabilité de ces dernières à des prises de contrôle étrangères non souhaitées.

L'Allemagne a également pris la mesure des enjeux des investissements étrangers dans son industrie de défense, à la suite des acquisitions d'HDW, puis de MTU. Ne disposant d'aucune réglementation de contrôle jusqu'alors, elle a adopté une loi en juillet 2004 soumettant à autorisation du gouvernement les investissements de plus de 25 % dans les entreprises de défense et de cryptologie. Pour autant, le vote de cette loi s'est heurté à de fortes réticences, notamment de la part des industriels allemands, et son champ d'application s'avère réduit, puisqu'il ne concerne qu'un nombre limité d'entreprises. Il s'agit de fait d'une législation *a minima*.

M. Jean Michel, rapporteur, a souligné qu'au total, les dispositifs de contrôle en vigueur en Europe prennent des formes variées, tout en se rejoignant sur un principe commun : la possibilité de bloquer un projet d'investissement étranger et de fixer, le cas échéant, des conditions afin de garantir la sécurité d'approvisionnement. Néanmoins, le périmètre des activités couvertes par ce contrôle, mais aussi les seuils de déclenchement des procédures et les critères d'appréciation des projets d'investissement apparaissent très divers. Le contrôle exercé dans les pays européens est hétérogène et, dans l'ensemble, couvre un champ beaucoup plus restreint que celui en vigueur aux États-Unis.

Or, compte tenu de l'eupéanisation croissante de l'industrie de défense des pays de l'Union, la question du contrôle de l'entrée des capitaux étrangers ne peut être uniquement traitée au niveau national, mais doit faire l'objet d'une approche européenne. Il importe que l'Europe se dote d'une réglementation plus cohérente et plus complète, afin qu'elle puisse agir face à de nouvelles opérations étrangères non souhaitées.

Pour autant, si l'article 296 du Traité des Communautés européennes offre aux États membres la possibilité de déroger aux règles du marché commun dans le domaine militaire, les dispositifs de contrôle des investissements doivent respecter le droit communautaire pour les secteurs ne relevant pas strictement de la défense. Sur ce point, le droit et la jurisprudence communautaires se montrent particulièrement libéraux, en appliquant de façon extensive les principes de liberté de circulation des capitaux et de libre concurrence, alors même que les États-Unis, mais aussi d'autres pays comme le Japon, sont beaucoup plus soucieux de la protection de leurs intérêts nationaux.

Par ailleurs, la question du contrôle des investissements ne fait pas consensus parmi les États membres de l'Union. Les pays qui ne disposent pas d'une industrie d'armement développée ne sont guère sensibles à la protection de la base industrielle et technologique de défense européenne. Parmi les pays producteurs d'armement, certains ne sont pas nécessairement favorables à l'instauration de dispositifs de contrôle trop restrictifs. Finalement, seules la France, l'Allemagne et dans une certaine mesure l'Espagne, sont favorables à

un contrôle vigilant de ces investissements, tandis que le Royaume-Uni a une approche plus complexe : attentif au problème de la sécurité d'approvisionnement, il reste peu préoccupé par la nationalité des fonds présents dans le capital de ses entreprises de défense.

La question de l'harmonisation du contrôle des investissements étrangers constitue une source de désaccords entre les États européens. L'Agence européenne de la défense, dans le cadre de ses missions, pourrait toutefois être chargée de l'aborder. Toutefois, interrogé sur ce point, son directeur a indiqué que ce sujet ne constituait nullement une priorité, au vu des divergences des États, et que l'Agence souhaitait dans un premier temps se concentrer sur des objectifs plus productifs.

En dépit des désaccords existants, il importe de se saisir de cette question essentielle pour l'avenir de l'industrie européenne et d'adopter une démarche volontariste. Tout d'abord, il faut développer les dispositifs de veille et de protection : à l'échelle nationale, il importe de renforcer la structure du Haut représentant à l'intelligence économique, qui ne dispose pour l'instant que de moyens réduits, et de l'institutionnaliser davantage, afin d'assurer sa pérennité. Ensuite, il est indispensable de mieux identifier toutes les entreprises stratégiques, notamment les PME et PMI, en les classant selon leur degré de vulnérabilité, au sein d'une base de données unique. Enfin, il faudrait sensibiliser davantage les entreprises et le système éducatif lui-même à la notion d'intelligence économique, en généralisant des actions de formation. Au niveau européen, il serait souhaitable de confier à l'Agence européenne de défense une mission de veille et d'alerte, en lui donnant pour tâche de centraliser les informations sur les investissements étrangers. Parallèlement, il faudrait également encourager la création d'un fonds d'investissement européen intervenant dans des secteurs stratégiques.

Plus largement, il est indispensable de favoriser l'harmonisation et le renforcement des législations européennes en matière de contrôle des investissements étrangers. Cette harmonisation devrait tirer les enseignements du système américain, qui s'avère particulièrement complet, en transposant certaines de ses dispositions.

La construction d'une politique de défense européenne autonome impose de disposer d'une industrie d'armement indépendante. Au vu des prises de contrôle réalisées au cours des dernières années, il importe que l'Europe soit mieux armée face à de nouvelles opérations. S'il n'est nullement souhaitable d'écarter tout investissement étranger dans ses industries stratégiques, il conviendrait qu'elle mette en place une législation s'inspirant de celle des États-Unis, laquelle s'avère particulièrement efficace.

On ne peut d'ailleurs que s'étonner que certains hauts fonctionnaires ou hommes politiques français se mettent au service de grandes entreprises américaines, telles que Boeing ou TPG.

Le président Guy Teissier a jugé particulièrement intéressant l'exposé des rapporteurs, notamment en ce qu'il met en évidence les différences de situation entre les entreprises d'armement européennes, qui sont vulnérables parce que l'Union joue le jeu du libéralisme économique, et leurs homologues américaines, qui bénéficient d'une forme de protectionnisme de la part des États-Unis. Il a suggéré que l'Agence européenne de défense puisse recenser les prises de participation étrangères dans le capital des entreprises d'armement européennes et identifier celles qui sont les plus exposées, afin d'éviter toute prise de contrôle indésirable. L'audition de M. Nick Witney, son directeur, par la Commission, le 31 mai prochain, offrira l'occasion d'évoquer plus avant ce sujet. Il s'est également félicité de l'initiative de M. Alain Juillet pour soutenir les sociétés stratégiques nationales.

Après avoir fait valoir que le financement constitue, comme toujours, le nerf de la guerre, **M. Jérôme Rivière** a constaté que l'absence, en France, de fonds de pension équivalents à ceux qui existent aux États-Unis explique pour une large part les difficultés des entreprises d'armement françaises à accéder aux capitaux nécessaires à leur développement. Il s'est ensuite demandé si le différentiel entre les budgets de défense européens et américain avait des conséquences sur la situation des entreprises d'armement européennes, estimant qu'une des solutions pourrait consister à abonder les crédits européens de manière plus conséquente.

M. Bernard Deflesselles, rapporteur, a indiqué que la réaction des pays européens était récente puisqu'elle s'est organisée depuis deux ans seulement, après la survenue d'opérations significatives, notamment la prise de contrôle d'HDW en Allemagne et celle de Gemplus en France. Des efforts importants ont été réalisés dans notre pays afin de mieux protéger les industries de défense, mais aussi les entreprises périphériques à ce secteur. Le fonctionnement en réseau des différents services de veille a été amélioré, notamment sous l'égide de M. Alain Juillet, Haut responsable à l'intelligence économique, lequel a effectué un travail considérable. Celui-ci commence à porter ses fruits, grâce aux échanges permanents d'information entre les services concernés.

S'agissant des fonds d'investissement, jusqu'à présent les entreprises françaises de défense bénéficiaient essentiellement du soutien de la société Financière de Brienne, qui dispose de capacités financières d'environ 15 millions d'euros. La mise en place d'un nouveau dispositif vient d'être décidée. A la Financière de Brienne, ont été adjoints quatre autres fonds ; le premier, intitulé « *Sécurité* », concerne les activités de sécurité générale ; les

deuxième et troisième, « *Occam 1* » et « *Occam 2* », interviendront respectivement dans les domaines des technologies de l'information et des nanotechnologies ; le dernier, « *Aerofund* », porte sur la sous-traitance aéronautique. Cet ensemble d'instruments financiers, qui représente environ 200 millions d'euros, devrait constituer un outil précieux de préservation des industries stratégiques nationales. L'idéal serait d'appliquer la même formule au niveau de l'Union européenne, mais, pour ce faire, il faudra convaincre les autres États membres, dont certains, à défaut de posséder une véritable industrie nationale d'armement, achètent sur étagère.

Si l'Agence européenne de défense suscite beaucoup d'espoir, on ne peut pour autant trop lui demander : ses effectifs avoisinaient vingt-cinq personnes en janvier dernier et ils ne devraient pas excéder quatre-vingts personnes à la fin de l'année. Ce sont les États membres qui définissent ses missions et ses priorités. En l'absence de consensus, il est peu probable qu'elle se voit attribuer une mission d'harmonisation des législations en matière de contrôle des investissements étrangers. A terme, il est néanmoins souhaitable que les réglementations européennes soient alignées sur celle des États-Unis. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le rapport d'information s'intitule : « *Industrie de défense européenne : de la maîtrise à l'indépendance* ». Ce titre résume bien le chemin qui reste à parcourir.

M. Jean Michel, rapporteur, a indiqué que les interlocuteurs allemands rencontrés à l'occasion d'un déplacement à Berlin s'étaient montrés très attachés au respect du principe de libre concurrence, tel qu'il est prévu par le Traité des Communautés européennes. La plupart des responsables allemands ont été choqués par les conditions d'acquisition du groupe franco-allemand Aventis par le laboratoire français Sanofi. Dans la majorité actuellement au pouvoir à Berlin, seuls les Verts se prononcent en faveur d'une plus grande régulation européenne et, partant, d'une Europe de la défense plus autonome.

M. Michel Voisin a souligné la frilosité des établissements bancaires, qui refusent de prendre le moindre risque, ce qui n'empêche pas pour autant certains d'entre eux de déposer leur bilan de manière parfois retentissante. Il a ensuite cité le cas de l'entreprise MSA Gallet, premier fabricant mondial de casques de protection, implanté dans l'Ain. Au décès du fondateur de l'entreprise, la société a été mise en vente et rachetée par une entreprise américaine. Comme la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre (CIEEMG) a limité ses exportations aux seuls pays membres de l'OTAN, les propriétaires américains, qui maîtrisent désormais les technologies de MSA Gallet, pourraient être tentés de transférer la production aux États-Unis, ce qui leur permettrait de s'affranchir de cette

contrainte. La fermeture de l'unité de production provoquerait la perte de 400 emplois dans une commune de 4 000 habitants.

M. François Huwart a salué la pertinence du rapport d'information, même si, à ses yeux, le bilan qu'il réalise doit être nuancé. Les entreprises européennes de défense sont fragilisées car, bien souvent, elles ne bénéficient pas de débouchés suffisants en Europe même. La préférence communautaire n'est pas mise en œuvre, notamment par les nouveaux États membres de l'Union. La pénétration des capitaux étrangers est facilitée par le désengagement des États de leur industrie de défense nationale, lesquels n'ont pas été relayés par des institutions européennes. De surcroît, lorsque les pouvoirs publics réduisent leur participation dans les entreprises d'armement, c'est souvent après n'avoir pas joué leur rôle d'actionnaire de manière satisfaisante.

Il a regretté qu'une certaine forme de libéralisme ait abouti au constat dressé par les rapporteurs. Puisque les moyens financiers font défaut, notamment en raison des contraintes pesant sur les finances publiques, la question de la mise en place de fonds de pension équivalents à ceux existants aux États-Unis est posée. Le rôle de la Commission européenne en matière de concurrence apparaît trop souvent discutable dans la mesure où il a freiné la constitution de grands groupes européens. La France dispose de réseaux en Europe susceptibles de lui fournir des informations en matière d'intelligence économique, mais elle n'a peut-être pas la même volonté que les États-Unis de mener une politique d'influence. En tout état de cause, il convient de préserver ces réseaux nationaux, notamment les postes d'expansion économique et les attachés de défense.

La maîtrise des industries de défense européenne, qui reste possible, nécessite d'importants moyens financiers. Ce n'est pas en réduisant le budget de la défense que cet objectif pourra être atteint.

M. Jean Michel, rapporteur, a indiqué que de grands groupes industriels de défense avaient donné leur accord pour participer à la création du nouveau système de fonds, lequel ne sera pas destiné à soutenir des entreprises chroniquement déficitaires. Si la France fait preuve d'efficacité dans ce domaine, il lui sera plus facile de convaincre les autres pays européens.

La Commission européenne n'est pas compétente en matière de défense. Néanmoins, elle commence à s'interroger sur la politique très libérale qu'elle a menée dans le passé et qui a abouti à des solutions contre-productives. Dans le même temps, les États-Unis pratiquent un libéralisme étatique et l'intérêt national prime sur le dogme économique.

M. Jérôme Rivière a précisé que les différents fonds évoqués étaient de nature différente ; les cinq fonds français prévus pour intervenir dans

les secteurs stratégiques disposent de capacités financières modestes, à la différence des fonds de pensions américains, chargés de gérer le système de retraite par capitalisation, qui opèrent à une échelle très différente. Créer de tels fonds en France supposerait un changement profond de la législation sur les retraites.

M. Jean-Michel Boucheron a estimé que les fonds de pension étaient des investisseurs utiles. Même si la France n'en dispose pas, le fait que les fonds qui interviennent dans nos industries soient américains ne pose pas véritablement problème. Il n'existe pas de lien tangible entre les préoccupations stratégiques américaines et les objectifs financiers poursuivis par ces fonds. Le problème se situe davantage au niveau du marché : dans le domaine de la défense, comme dans d'autres, il est nécessaire d'infléchir la tendance à l'abolition des frontières. La suppression des barrières douanières entre pays européens a eu des effets positifs mais il serait souhaitable, au moins durant une phase intermédiaire, de songer avant tout à protéger l'industrie européenne. Il convient de convaincre nos partenaires européens que ce n'est pas la nationalité des capitaux qui importe mais le fait que les achats d'équipements soient européens.

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

Information relative à la Commission

La Commission de la défense nationale et des forces armées a nommé *M. François Vannson* rapporteur pour le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense (n° 2165).

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mercredi 23 mars 2005***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président*

La Commission des finances a tout d'abord débattu du **traitement des enquêtes remises par la Cour des comptes.**

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que les enquêtes de la Cour des comptes sont prévues par l'article 58 de la loi organique. Il y a deux ans, la Commission en a demandé une première sur la convention collective des personnels de l'audiovisuel public, puis M. Patrice Martin-Lalande a fait un rapport après cette enquête. Depuis lors, plusieurs d'entre elles sont parvenues à la Commission et des demandes sont en cours de traitement, notamment sur la desserte aérienne de l'outre-mer. Ces enquêtes sont à la disposition de ceux qui les ont demandées, c'est-à-dire, d'abord, du Rapporteur spécial concerné. Toutefois, la publication dans la presse relative aux enseignants montre qu'à l'évidence elles circulent : il n'y a d'ailleurs pas lieu, en général, de les dissimuler. Pour autant, il convient que ce travail donne lieu à des conclusions de la Commission ou du Rapporteur spécial. Dès lors, il convient de suggérer que lorsqu'une enquête est restituée, en principe huit mois après la demande, par la Cour des comptes, l'information de cette réception soit donnée à la Commission, sans pour autant que le contenu de l'enquête ne soit alors diffusé. La primeur en serait réservée au Rapporteur spécial. Passé un délai de quinze jours à trois semaines, le Rapporteur spécial indiquera ce qu'il souhaite faire : soit une mise à disposition de l'enquête à tous ceux qui en feraient la demande, comme un rapport du gouvernement, soit une présentation en Commission, soit encore, si on pressent qu'il y a des risques d'exploitation orientée, la décision pourrait être prise après discussion au Bureau de la Commission.

M. Alain Rodet a regretté que le Premier Président de la Cour des comptes organise un colloque en avril prochain, dans les locaux du Conseil économique et social, sur la responsabilité et les finances publiques en invitant le Rapporteur général et des anciens ministres et parlementaires mais aucun membre de l'opposition. La magistrature d'influence qu'exerce la Cour des comptes gagnerait à être plus précautionneuse.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a répondu qu'il n'était pas partie prenante à ce colloque, mais que cette observation serait relayée.

M. Augustin Bonrepaux a regretté ne pas connaître la liste exacte des enquêtes demandées à la Cour des comptes. Il s'est interrogé sur l'utilité résiduelle de la MEC, si tous les sujets d'importance font l'objet de telles demandes d'enquête à la Cour. Il a rappelé que s'il estimait utile l'enquête sur les personnels du ministère de l'éducation, il aurait également souhaité une enquête sur les dépenses militaires et une MEC sur ce sujet.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé son intérêt constant pour le rôle de la MEC, qui effectue des travaux approfondis, mais a noté que le calendrier ne permettait pas de traiter plus de trois thèmes par an, et que l'audience est assez restreinte. La liste des enquêtes demandées à la Cour des comptes est arrêtée par le Bureau de la Commission des finances et donc connue.

M. Didier Migaud a estimé qu'il fallait veiller à ce que la MEC s'occupe de sujets d'importance. Par ailleurs, il a jugé légitime que chaque commissaire soit informé des demandes d'enquête auprès de la Cour des comptes et de la disponibilité des résultats de ces enquêtes.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a réaffirmé que les résultats des enquêtes seront en principe diffusés aux commissaires qui le souhaitent quinze jours à trois semaines après leur réception et l'analyse du rapporteur spécial. Les risques de fuite sont malheureusement inévitables.

*

Puis la Commission a entendu une communication, en application de l'article 146 du Règlement, de **M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire**, sur les enseignants qui ne sont pas en face-à-face pédagogique.

M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial, a indiqué que le rapport de la Cour des comptes récemment révélé par la presse sur la gestion des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation a été adressé au Président de la commission des Finances à la suite d'une demande de la commission, le 6 novembre 2003, en application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique relative aux lois de finances. La commande de ce rapport avait pour objet d'établir un diagnostic clair de la situation de ces personnels, afin de répondre aux mécontentements exprimés dans l'opinion publique et chez les parents d'élèves de voir un nombre important de classes sans professeurs, alors que, parallèlement, des milliers de professeurs demeurent sans affectation ou sans classe. Cette commande était également justifiée par le coût de notre enseignement scolaire :

en effet, le coût d'un élève du second degré est de 25 % plus élevé que pour la moyenne des pays de l'OCDE. Or, les enquêtes internationales montrent que nos résultats scolaires se situent globalement dans cette moyenne.

Il est tout à fait regrettable que la diffusion de ce rapport à la presse n'ait pas fait l'objet d'une information et d'une concertation préalables. Cela a conduit à en faire une restitution partielle, provoquant du même coup un tollé parmi les organisations syndicales et la colère du ministère de l'Éducation nationale, qui a dénoncé les « amalgames ». Mais cela a eu, au moins, le mérite de poser publiquement le problème.

Selon ce nouveau rapport de la Cour, sur les 97.500 équivalents temps plein (ETP) des premier et second degrés n'exerçant pas devant des classes de l'enseignement scolaire, 56.000 sont rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire et 41.000 sur d'autres budgets, soit en tout 12,1 % des effectifs enseignants. Il convient de préciser que la Cour ne tient pas compte de l'absentéisme en général et des divers types de congés, qui représentent, à eux seuls, 15.000 ETP.

Certaines de ces situations sont justifiées (certaines activités pédagogiques, les décharges de direction d'écoles, certaines missions administratives...), mais beaucoup semblent en revanche contestables au regard des exigences réglementaires ou de gestion. La difficulté réside dans le fait que, comme le note la Cour, l'addition de multiples marges de manœuvre de faible importance apparente, dispersées, aboutit au bout du compte à un volume qui, en soi, devient « considérable ». Sans nul doute, les effets d'annonce s'en ressentent-ils : ils ne retiennent que les « totaux ».

Quatre catégories sont distinguées par l'enquête. En premier lieu, les enseignants sans classes, mais ayant des activités pédagogiques (18.000 ETP). On observe à cet égard que le nombre de conseillers pédagogiques, qui s'élève à 3.350 ETP, n'a cessé de croître au cours des vingt dernières années (+ 787 entre 1983 et 2004) sans que, relève la Cour, « *les motifs de cette augmentation continue n'apparaissent clairement* ». On compte par ailleurs, outre les décharges de direction d'école (7.050 ETP), des réemplois au Centre national d'enseignement à distance (650 ETP) et des décharges au profit de l'Union nationale du sport scolaire – qui ne correspondent pas toujours à des heures de travail effectives –, 550 ETP en surnombres disciplinaires, 1.400 en réadaptation et 1.000 en décharges non statutaires.

Les enseignants temporairement hors du système éducatif correspondent à 21.000 ETP, dont 14.000 en disponibilité et 7.100 en service détaché hors enseignement auprès d'organismes divers. Concernant les disponibilités, la Cour rappelle que « *lorsque la répartition inadéquate des effectifs conduit à d'importants recrutements de contractuels, la mise en*

disponibilité massive d'enseignants, en nombre supérieur aux contractuels recrutés faute de ressource disponible, n'est sans doute pas la voie de la plus stricte économie ». S'agissant des détachés, elle note que les détachements de droit ne représentent qu'une fraction infime du total (1,2 %) et que la grande masse de ces détachements (60 %) est classée dans une catégorie « *divers* », indifférenciée.

La troisième catégorie correspond aux enseignants exerçant en dehors du secondaire ou du ministère de l'Éducation nationale (26.500 ETP). Ces personnels restent néanmoins gérés par le secondaire, ce qui entraîne, pour la Cour, « *une assez vraisemblable source de surcoûts* » sur le long terme.

Enfin, la quatrième catégorie est constituée des enseignants sans classe et sans activité pédagogique. C'est cette catégorie qui est la plus susceptible d'être critiquée. Elle représente à elle seule au minimum 32.000 ETP et une charge annuelle de l'ordre de 1,5 milliard d'euros. Elle est notamment constituée, en ETP, de 9.500 remplaçants inoccupés, 1.900 surnombres disciplinaires, 1.000 remplaçants incapables d'enseigner, 700 enseignants en réadaptation, ainsi que de nombreuses décharges diverses, dont beaucoup sont jugées par la Cour, soit « *obsolètes ou aux justifications mal contrôlées* », soit simplement non statutaires. Le nombre des remplaçants incapables d'enseigner et des enseignants en réadaptation est à relier avec la politique de recrutement et de gestion des ressources humaines du ministère. S'agissant des remplaçants inoccupés, on note de fortes disparités selon les académies, le taux variant de 7,7 % à Rennes à 46,3 % à Bordeaux et 94,8 % en Guyane. On compte, à côté des 1.400 ETP de décharges syndicales, 1.700 décharges au profit de l'Union nationale du sport scolaire, qui sont payées sans être systématiquement effectuées. On dénombre aussi 4.000 décharges non statutaires et 7.800 décharges statutaires, hors UNSS. Enfin, cette catégorie regroupe 3.100 ETP affectés à des fonctions administratives et 900 mises à disposition et prêts.

Si le rapport de la Cour apporte beaucoup d'informations, il ne permet pas d'identifier et de chiffrer clairement, parmi ces emplois, ceux qui sont utiles, ceux qui ne le sont pas, et ceux dont l'utilité est discutable. C'est sur ce point qu'il faut approfondir la réflexion.

On peut tirer de ce rapport cinq conclusions principales. D'abord, l'enseignement scolaire et, plus généralement l'Éducation nationale, comportent à l'évidence de nombreuses sources de dépenses peu justifiées ou, selon l'expression du Premier Président de la Cour des comptes, des « *marges de manœuvre* ». Ce secteur pourrait donc donner lieu *a priori* à de substantiels redéploiements budgétaires, à condition de pouvoir bien identifier les suppressions, redéploiements ou créations d'emplois souhaitables.

Deuxièmement, ce rapport souligne l'extrême complexité de certains sujets et, par conséquent, démontre bien l'indispensable mission de la Cour des comptes dans sa fonction d'assistance au Parlement, mission sans laquelle celui-ci ne peut pleinement être éclairé et remplir son rôle. Il est nécessaire, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, qu'on en prenne toute la mesure.

Troisièmement, la culture de la performance instillée par la LOLF devrait sans doute permettre, dans les années à venir, de mieux distinguer les emplois utiles de ceux qui le sont moins et qui pourraient, dans l'intérêt de l'État comme des personnels concernés, être redéployés ou transformés ; une précision, à cet égard, dans les indicateurs de performance, est nécessaire.

Quatrièmement, le ministère, conscient des problèmes généraux soulevés par la Cour, a déjà pris des mesures pour y remédier, comme l'élargissement des zones de remplacement ou un suivi plus fin des affectations. Il s'est donné pour objectif de faire passer le taux de rendement net des remplacements de 74 % en 2004 (taux qui était à 66 % en 2002) à 78 % en 2005. Le dispositif prévu dans le projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école permettant aux enseignants d'effectuer des remplacements de leurs collègues absents pour de courtes durées pourra y contribuer. Il est cependant indispensable d'améliorer aussi le taux de rendement brut, qui reflète davantage la réalité, dans la mesure où il prend en compte les surnombres disciplinaires, le personnel indisponible (en raison d'une impossibilité provisoire d'enseigner, de missions académiques ou de prêts à divers organismes) et des quotités de service disponibles inférieures à 33 % de l'obligation réglementaire de service.

Enfin, ce rapport constitue un premier pas important pour clarifier la situation des enseignants sans classe, mais il serait souhaitable d'aller plus loin, à la fois dans l'investigation et dans l'action. Il conviendrait de demander au gouvernement de préciser clairement, parmi les personnels faisant l'objet du rapport de la Cour : le nombre d'ETP ou d'emplois, catégorie par catégorie, dont l'utilité est faible ou nulle, et qui pourraient être supprimés ou redéployés ; le nombre d'ETP ou d'emplois, catégorie par catégorie, pleinement justifiés, qu'il convient de conserver tels quels, en précisant leur bien-fondé ; et le nombre d'ETP ou d'emplois dont l'utilité, le bien-fondé juridique ou le rattachement au budget de l'enseignement scolaire sont discutables et, pour chaque type, une méthode d'évaluation permettant de déterminer dans quelle mesure ils gagneraient à être maintenus, transformés ou supprimés. Il serait en outre souhaitable que le gouvernement apporte quatre précisions complémentaires : la justification et la répartition par organisation de toutes les mises à disposition syndicales ; la durée et l'issue de toutes les situations d'enseignants incapables d'enseigner et en réadaptation ; le nombre de

décharges UNSS qui sont payées sans être effectuées, ainsi que le coût global correspondant ; et les possibilités de mieux gérer les remplacements par zones géographique et par matière. Ces éléments pourraient être versés au prochain débat d'orientation budgétaire et pris en compte dans le cadre de l'élaboration du prochain projet de loi de finances.

Cette remise à plat objective s'avère d'autant plus nécessaire que les avis demeurent encore assez largement partagés. Ainsi, une récente enquête d'opinion commandée par le ministère et réalisée à la fin du mois de février montre, par exemple, que si 63 % de l'opinion publique et 62 % des parents approuvent le dispositif de remplacement des professeurs absents prévu par le projet de loi, 70 % des enseignants, eux, y seraient hostiles.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a demandé quelle devrait être l'échéance des réponses.

M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial, a souhaité qu'elles arrivent avant l'été prochain, afin d'en tirer les conséquences pour le budget 2006. Une autre cause du surcoût de l'enseignement secondaire est la multiplication des options à faibles effectifs.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a suggéré que le Rapporteur spécial transmette le rapport de la Cour et ses propres travaux aux organisations syndicales, pour leur demander leur avis.

M. Jean-Yves Chamard a approuvé cette demande en notant l'utilité de la transparence dans ce débat. Si le coût de l'enseignement primaire est dans la norme des pays de l'OCDE, celui du secondaire ne l'est pas, et même les syndicats ne contestent pas ce constat. Certains proposent de transférer une partie des crédits affectés au secondaire à l'enseignement supérieur, dont le coût est en revanche au dessous de la moyenne des pays de l'OCDE.

M. Jean-Jacques Descamps a fait la distinction entre les enseignants qui enseignent ailleurs que dans l'Éducation nationale et ceux qui n'enseignent pas. Pour les premiers, il s'agit de décider qui paie, et pour les seconds, il convient de juger de leur utilité réelle, pour éventuellement en réduire le nombre. Or, le diagnostic ne lève pas toute la confusion entre ce qui est normal et ce qui est extraordinaire.

Il y également lieu de s'interroger sur les dysfonctionnements de la gestion des ressources humaines au ministère de l'Éducation nationale, le nombre des agents qui gèrent des situations dérogatoires et le coût global de ce système. Le lecteur non spécialiste a besoin d'une synthèse claire, afin de savoir quelles économies réelles sont possibles.

M. Augustin Bonrepaux a salué ce travail intéressant auquel il est au regret de n'avoir pas pu participer davantage. Ce thème pourrait donner lieu à d'autres travaux. Le rapport de la Cour des comptes ne couvre pas tout le fonctionnement de l'Education nationale ; cependant il soulève de réels problèmes. Il en est ainsi de certaines dispositions réglementaires qui ne sont pas appliquées, notamment en ce qui concerne les décharges syndicales ; il faut corriger cette situation. En ce qui concerne les fonctionnaires affectés à des tâches administratives, les propositions de la Cour des comptes sont à prendre avec précaution : les directeurs ne sont pas tous déchargés de leur fonction éducative et il n'est pas certain qu'il soit pertinent de regrouper les directeurs en les coupant complètement des fonctions pédagogiques. La Commission des finances devra étudier ce problème de plus près. Permettre aux professeurs d'enseigner plus fréquemment deux disciplines pourrait éventuellement être envisagé. Le Rapporteur spécial devra procéder à des auditions, interroger les syndicats, les parents d'élèves, l'administration. Il ne faut pas faire de procès anticipé à l'Éducation nationale. La Commission des finances pourra porter un jugement lorsque le travail du Rapporteur spécial aura été achevé, et proposer des solutions pour que les crédits de l'Education nationale soient mieux utilisés.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité que la Commission puisse avoir l'opinion des organisations syndicales. Dans la ville de Vitré, il a pu constater de nombreux problèmes concernant les remplacements, ou des surnombres en philosophie ou en allemand, matières où, parfois, les enseignants n'effectuent aucun cours. En éducation physique et sportive, la moitié des professeurs n'effectue pas les trois heures UNSS. Il est arrivé que certains professeurs de français refusent de faire des remplacements, au motif que cela n'était pas prévu dans leur statut. Or le manque de postes est une revendication souvent avancée. Il incombe aux députés de dire la vérité à l'opinion publique.

M. Charles de Courson s'est félicité, au nom du groupe UDF, de ce travail, qui n'est qu'une première étape. La presse, en relayant ce rapport, a mis en cause, de façon inappropriée, les enseignants, mais le vrai problème réside dans la gestion des effectifs. Il y a 32.000 enseignants sans classe, ni activité pédagogique. Il convient d'étudier cette situation par catégorie.

Environ mille enseignants sont dans l'incapacité d'enseigner. Dans la mesure où il s'agit de situations durables, il faut appliquer la réglementation en les plaçant au besoin en congé de longue maladie, puis envisager leur reconversion.

Les enseignants en surnombres disciplinaires constituent une deuxième catégorie. Les sureffectifs d'enseignants en allemand, en sciences et techniques et en philosophie traduisent une mauvaise gestion. En outre, les taux

diffèrent beaucoup d'une académie à l'autre. A cet égard, on peut s'interroger sur la cohérence des recrutements. Dans certaines matières rares, comme l'hébreu, l'arabe, le corse, certains professeurs n'enseignent pas du tout. Les conséquences de ces situations n'ont pas été tirées. La polyvalence des professeurs serait une solution à ce problème : ceux-ci pourraient enseigner à la fois deux, voire trois matières. C'est particulièrement justifié dans les matières rares.

Quant aux enseignants en réadaptation, la plupart d'entre eux pourraient sans doute être employés à des tâches administratives. Concernant les mises à disposition et les prêts, la Cour des comptes recense un certain nombre d'anomalies. Leur prise en charge par le budget de l'Education nationale n'est pas toujours justifiée. Le Rapporteur spécial devrait en demander les justifications : en effet, elles dépendent parfois de « copinages ». Il conviendrait de demander toutes les lettres d'autorisation signées par les ministres successifs, et pour celles qui n'auraient pas été signées par eux, de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière. Par ailleurs, le paiement de traitements sans service fait n'étant pas prévu par le droit budgétaire, il est possible, dans ces cas, d'engager au besoin la responsabilité du comptable public.

Concernant les enseignants affectés à des fonctions administratives, on peut déplorer certaines confusions dans le rapport de la Cour des comptes. Si ces postes ne constituent pas un problème en soi, le taux d'encadrement très élevé de l'Education nationale mérite toutefois d'être examiné de près, au regard des taux qui peuvent exister dans d'autres administrations. Par ailleurs, les règles de décharge ne sont pas homogènes sur le territoire national. En outre, le Rapporteur spécial devra s'interroger sur l'existence d'éventuelles tolérances, au-delà des décharges syndicales proprement dites.

Certaines décharges statutaires, hors UNSS, sont obsolètes. Dans certains cas, on a maintenu des décharges alors même qu'on a recruté du personnel pour les compenser, par exemple dans les laboratoires de sciences. Ce ne sont pas, ici encore, les professeurs qui sont en cause, mais les directeurs d'établissement, lesquels doivent vérifier que les heures de décharge sont bien effectuées.

Le problème des remplaçants est préoccupant. La Cour des comptes cite des centaines de cas de remplaçants inoccupés. Il conviendra d'analyser comment les dysfonctionnements dans la gestion des personnels ont évolué dans le temps, ce, d'autant qu'ont été recrutés parallèlement de nombreux contractuels, dont beaucoup ont été progressivement intégrés dans la fonction publique. Le Rapporteur spécial devra demander qu'un travail fin soit effectué pour aboutir à une gestion optimale. Certains remplacements sont

prévisibles, notamment ceux qui résultent des formations. Quant aux remplacements dont l'évolution est imprévisible, comme ceux liés aux congés maladie, on pourrait faire face à l'urgence en embauchant des contractuels.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que l'option consistant à faire appel aux enseignants retraités pour effectuer de courts remplacements était aussi une bonne solution, souvent pratiquée à l'étranger.

M. Charles de Courson a relevé que cela était déjà possible et que ces personnes étaient alors embauchées comme contractuels. Malheureusement, cette opportunité demeure très insuffisamment utilisée. Il serait utile que le Rapporteur spécial calcule, sur une ou deux académies, le taux de remplacement optimal. A ce sujet, la Cour des comptes indique que celui-ci est de 6 % mais ceci doit être confirmé et précisé pour permettre une optimisation de la gestion des remplacements, le problème étant souvent l'affectation territoriale des enseignants. Cette évaluation d'un taux optimal permettrait d'estimer la quantité de postes ETP récupérables par une bonne gestion.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Guy Geoffroy** a souligné que le travail de la Cour des comptes apporte des informations précises mais ne tire pas de conclusions, ni de propositions « toutes faites » : on ne peut pas, sur la base de ce document apporter de réponses ni tranchées, ni globalisantes. Deux attitudes extrêmes sont condamnées par cette enquête: refuser le débat soulevé par ces chiffres en dénonçant un procès d'intention et critiquer l'ensemble du monde enseignant, soupçonné de ne pas travailler suffisamment. La réalité « révélée » par ce document est que 13 % des enseignants recrutés et formés pour être devant les élèves n'y sont pas. Des raisons, justifiées, peuvent être apportées pour certaines situations, mais tel n'est pas toujours le cas. Or, une des grandes difficultés à laquelle va être confrontée l'Education nationale au cours des prochaines années sera le remplacement de 50 % du corps enseignant. Pour ce faire, 25 % des étudiants qui rentrent aujourd'hui à l'université devraient se destiner à l'enseignement. Aujourd'hui, ce taux n'est que de 10 %. Des solutions doivent donc être trouvées dans la gestion des enseignants, dans l'évolution de leur statut et dans l'organisation générale du système éducatif. S'agissant des enseignants déchargés de leurs obligations d'enseignement, on peut s'interroger sur le caractère absolu de cette décharge et sur l'utilité d'une poursuite partielle d'une activité d'enseignement, par exemple, pour garder le contact avec la réalité éducative. Certains délégués syndicaux mettent un point d'honneur à assurer, partiellement, une activité enseignante, mais tous ne le font pas. La vraie question est celle des enseignants employables, mais qui n'enseignent pas. Elle pose un problème de gestion des ressources humaines.

Le rapport de la Cour des comptes appelle clairement à une plus grande fluidité et à une plus grande souplesse de notre système éducatif, aujourd'hui trop rigide.

Ce document justifie à la fois une certaine prudence et beaucoup de rigueur : il convient d'être très prudent dans la dénonciation gratuite et illusoire d'une supposée inactivité de certains enseignants, dénonciation qui risque de dénaturer la relation entre la société et le monde éducatif. Par contre, la plus grande rigueur doit être déployée dans la dénonciation des abus auxquels le système conduit. Il faut y remédier. Cette action ne constitue néanmoins qu'un fusil à un coup : une fois les abus corrigés, on ne disposera plus de marges de manœuvre pour relever les défis de l'Education nationale qui sont la nécessité de recruter un nombre suffisant d'enseignants et celle d'assurer quotidiennement l'intégralité des heures face aux élèves. A ce propos, les moyens de remplacement développés par la loi Fillon, actuellement en discussion au Parlement, doivent pouvoir être utilisés, même si l'absence est inférieure à quinze jours, ce qui correspond à une revendication des parents d'élèves.

M. Jean-Yves Chamard, Rapporteur spécial, a relevé qu'il existe un certain consensus au sein de la Commission, tout du moins sur le diagnostic. Après le constat fait par la Cour des comptes, il convient de questionner le ministère et les organisations syndicales ; ensuite, il faudra élaborer des propositions dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, ces propositions pouvant faire l'objet d'une certaine unanimité. Il faut souligner qu'en aucun cas il ne s'agit de l'enseignant en tant qu'individu qui est mis en cause, mais bien des modalités de la gestion du ministère, souvent poussées par certains syndicats. Ainsi, un décret prévoit depuis quarante ans la possibilité de la bivalence, mais il n'a jamais été utilisé en raison d'une forte pression syndicale.

Le Président Pierre Méhaignerie a ensuite demandé à la Commission l'autorisation de publication d'un rapport d'information, en application de l'article 146 du Règlement. Il annexera l'enquête de la Cour.

M. Didier Migaud s'est déclaré hostile à cette publication tant que les réponses du ministère ne permettront pas d'éclairer les informations brutes contenues dans le rapport.

La Commission a alors *autorisé* la publication du rapport d'information.

M. Jean-Louis Dumont a souhaité situer dans une perspective politique la communication de la Cour des comptes. La nomenclature retenue aurait-elle été la même si le signataire de la demande avait été Augustin Bonrepaux et non Pierre Méhaignerie ? La publication de la communication de

la Cour des comptes n'est pas inenvisageable, à terme, pour peu qu'elle soit complétée par une analyse des différents groupes politiques. Cette communication souligne en tout état de cause l'insuffisante gestion des ressources humaines à l'Education nationale.

*

Puis la Commission a examiné, sur le **rapport de M. Philippe Rouault**, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à créer un **Conseil des prélèvements obligatoires** (n° 2061).

M. Philippe Rouault, Rapporteur, a estimé que ce texte, d'apparence modeste, n'en aurait pas moins des effets importants en termes de qualité de l'information de la Commission des finances sur l'évolution des prélèvements obligatoires, et au-delà, sur la qualité de l'expertise française en matière de finances publiques.

L'examen de la proposition de loi n'est pas une « revanche » du Parlement sur le Conseil constitutionnel, même si chacun se rappelle sa décision du 29 décembre dernier, censurant l'article 112 de la loi de finances pour 2005, qui instituait un Conseil des prélèvements obligatoires en lieu et place de l'actuel Conseil des impôts. Cette censure suscite des interrogations, mais plutôt que de s'attarder sur ce contretemps, il est préférable de se focaliser sur le présent et de se féliciter de cette occasion de discuter spécifiquement de ce sujet, hors de l'urgence qui caractérise l'examen de la loi de finances. La proposition de loi a été adoptée le 8 février dernier par le Sénat. Déposée par MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, elle reprenait intégralement le texte de l'article 112 de la loi de finances, issu des travaux de la commission mixte paritaire, et le Sénat n'y a adjoint qu'un amendement du gouvernement : parmi les directeurs d'administration centrale pouvant assister, sans voix délibérative, aux réunions du Conseil des prélèvements obligatoires, il convenait de substituer au directeur de la Prévision et de l'analyse économique le directeur général du Trésor et de la politique économique, pour tenir compte de la réorganisation récente de l'administration centrale de Bercy.

Le Conseil des impôts a été créé par un décret du 22 février 1971, et les dispositions qui le régissent sont aujourd'hui codifiées dans la partie réglementaire du code des juridictions financières. On pourrait ne voir dans le « basculement » de cette institution de la partie réglementaire vers la partie législative du code qu'une mesure d'affichage, ou bien un empiètement du législateur sur le domaine du règlement. Il n'en est rien : non seulement ce texte contient bien des mesures qui ressortissent au domaine de la loi, mais, mieux encore, il confère à l'institution concernée une dimension nouvelle qui justifie qu'on donne davantage de lustre au Conseil des impôts, tout en prenant largement appui sur l'existant, étant donné la qualité du travail accompli.

Plusieurs dispositions, non détachables du reste du texte, justifient le caractère législatif du futur Conseil des prélèvements obligatoires : en premier lieu, ce Conseil pourra être saisi par chacune des commissions des Finances des deux assemblées, ce qui n'est pas possible dans la configuration actuelle.

L'indépendance des membres est notoirement renforcée, sur un plan matériel, mais surtout sur le plan des principes, dans une formulation solennelle qui n'est pas superflue si l'on veut bien considérer les implications politiques, juridiques et administratives que comporte l'analyse critique de notre système de prélèvements obligatoires. La soumission au secret professionnel des membres et des rapporteurs doit aussi être soulignée. Les règles de nomination des membres du Conseil, qui sont aussi un gage d'indépendance, seront mieux garanties par une loi, ne serait-ce que parce que quatre membres du Conseil seront nommés par les autorités parlementaires. De même, les pouvoirs d'accès à l'information des membres et des rapporteurs, du fait de leur caractère sensiblement étendu, trouvent bien leur place dans un texte de niveau législatif. Enfin, la détermination du régime du secret opposable aux demandes d'information du Conseil des prélèvements obligatoires, relevant du domaine des libertés publiques, ne peut qu'être réglée par une disposition législative. Au demeurant, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre dernier, n'a pas condamné en lui-même le « changement de dimension juridique » de l'institution. On peut raisonnablement penser en effet, ne serait-ce qu'à raison des prises de position publiques de son Président et de traits récents de sa jurisprudence, que le Conseil constitutionnel ne se serait pas privé de dénoncer le non-respect du partage entre les domaines de la loi et du règlement, s'il avait trouvé matière à soulever ce moyen.

Au-delà de ces motifs formels, une raison de fond motive la démarche du législateur, aujourd'hui comme à l'automne dernier : plus que jamais, le besoin existe de mieux appréhender la richesse prélevée sur les contribuables. Non pas parce que ce prélèvement, mesuré en pourcentage de la richesse nationale produite annuellement, aurait augmenté dans des proportions considérables : il est resté, en France, à peu près le même qu'il y a vingt ans, autour de 44 % du PIB. Mais derrière cette stabilité de façade se sont produits de très importants changements dans la structure des prélèvements obligatoires. Ceux-ci sont aujourd'hui plus nombreux, plus morcelés, différemment répartis. Selon l'INSEE, en 2003, les « impôts au sens strict » représentaient 62,2 % des prélèvements obligatoires, et les cotisations sociales 37,8 %. S'ajoute à cela le fait que des impôts financent une part croissante de la protection sociale, qui accapare 47,5 % du total des prélèvements, contre 24,9 % en moyenne dans les pays non fédéraux de l'OCDE en 2001. Les impôts financent aussi la contribution française au budget de l'Union européenne et, toujours pour une part croissante, les collectivités territoriales. Un certain « régionalisme fiscal »

est devant nous. En somme, l'horizon fiscal s'élargit, le champ des prélèvements obligatoires devient plus complexe : il est tout à fait opportun de mettre sur pied une instance à même d'analyser cette situation en toute objectivité, et si, comme on le pressent, elle y décèle des tendances dommageables ou des réformes nécessaires, elle pourra guider les décisions qu'il appartiendra au Parlement de prendre. La commission des Finances aura le loisir de choisir à l'avenir des thèmes d'études très précis à soumettre au Conseil des prélèvements obligatoires.

Concrètement, l'élargissement du champ d'action de l'actuel Conseil des impôts doit se traduire de façon visible par le passage de sa composition de 11 à 17 membres, sous l'effet de la présence, au sein du Conseil des prélèvements obligatoires, d'un inspecteur général des affaires sociales, d'un deuxième professeur des universités et de huit personnalités qualifiées désignées par les ministres de l'Économie et des finances, des Affaires sociales et de l'Intérieur, ainsi que par chacun des présidents des deux assemblées et par le président du Conseil économique et social. Cette composition doit être la garantie d'un travail encore plus riche et plus complet qu'aujourd'hui. Il n'est pas question de créer un comité supplémentaire, mais bien de substituer une structure nouvelle à une structure existante. Il faut par ailleurs préciser qu'en aucune manière, contrairement à ce qui a pu être prétendu, en particulier au cours des débats au Sénat, la réforme proposée ne constitue une démarche de « représailles » contre le dernier rapport du Conseil des impôts sur la concurrence fiscale et l'entreprise. On voit mal d'ailleurs quelle « sanction » on pourrait trouver dans cette proposition de loi, qui, au contraire, s'appuie largement sur l'institution actuelle en reprenant le principe d'une présidence assurée par le Premier Président de la Cour des comptes et en s'inscrivant dans une forme de continuité en termes de méthodes de travail. La date d'entrée en vigueur du texte, soit le 1^{er} octobre prochain, a été choisie afin de permettre au Conseil des impôts de publier son 23^e rapport et à ses membres d'achever leur mandat de deux ans. En outre, le Conseil lui-même avait exprimé publiquement, dans son rapport de 2000, le souhait de disposer de moyens renforcés, pour que soient améliorés l'information du citoyen-contribuable et la qualité, comme le volume de l'expertise fiscale indépendante en France.

En conclusion, M. Philippe Rouault, Rapporteur, a fait valoir que, bien que n'ayant déposé aucun amendement, il reconnaissait le caractère perfectible du texte. Mais à la satisfaction, personnelle, de modifier à la marge tel ou tel point de cette proposition de loi, a été préféré, après mûre réflexion et après une concertation approfondie avec les auteurs de la proposition, le souci de favoriser son adoption rapide dans le respect du vote émis sur le projet de loi de finances pour 2005. Après une recension de toutes les améliorations possibles, s'est imposée la conclusion qu'une adoption conforme de ce texte

était la meilleure solution, compte notamment tenu d'un calendrier parlementaire chargé et récemment raccourci par la perspective d'une suspension des travaux au mois de mai. En conséquence, le Rapporteur a préconisé l'adoption, en l'état, de la proposition de loi.

M. Didier Migaud a souligné que le texte n'était ni intéressant, ni consensuel, ni urgent. Cette proposition de loi n'a sans doute pas pour objectif de prendre une revanche sur une décision du Conseil constitutionnel, mais elle constitue une réaction suite à un rapport du Conseil des impôts qui a déplu. L'élargissement de la composition du Conseil ne constitue pas une garantie d'indépendance. Au contraire, ces personnalités seront nommées par des personnes politiques, qui ont d'ailleurs toutes aujourd'hui la même couleur politique. Cette réforme présente, de ce fait, un réel risque de déstabilisation.

M. Philippe Rouault, Rapporteur, a rappelé que le texte renforçait, au contraire, les compétences du Conseil en élargissant son champ d'action à l'ensemble des prélèvements obligatoires et des charges sociales. De plus, les règles concernant le secret professionnel et l'interdiction de recevoir des consignes politiques garantissent l'indépendance des membres.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué qu'il enverrait un courrier aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat afin que, parmi les personnalités nommées, figure un membre proche de l'opposition. Cette proposition de loi corrige une faiblesse du dispositif actuel qui était que les personnes qui ont une expérience de terrain ne prennent pas part à la réflexion du Conseil des impôts. Cette nouvelle proposition permettra de donner une plus grande place aux praticiens.

M. Didier Migaud a noté que l'éventuelle nomination d'une personnalité proche de l'opposition n'était pas suffisante et que la critique tenant à la composition du Conseil des impôts est infondée : la composition actuelle permet de laisser une place à des praticiens tels que des magistrats de la Cour de cassation, confrontés quotidiennement aux problématiques de la fiscalité. Par ailleurs, rien ne garantit que les personnes nommées auront une expérience de terrain.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que cette réforme devrait permettre une plus grande représentativité du Conseil des prélèvements obligatoires et constituerait, par conséquent, un véritable enrichissement.

Puis la Commission a *adopté*, sans modification, l'article unique de cette proposition.

* *
*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

Jeudi 24 mars 2005

– Auditions sur les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives de :

- M. Jean-Pierre Escalettes, président de la Fédération française de football

- M. Frédéric Thiriez, président de la Ligue du football professionnel

- Mme Dominique Laurent, directrice des Sports au ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative



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

Mercredi 23 mars 2005

Présidence de M. Pascal Clément, président

M. Bernard Derosier a demandé que l'examen en séance publique du projet de loi portant diverses mesures de transposition de droit communautaire à la fonction publique, prévu le 6 avril, puisse être reporté afin de permettre aux députés concernés de participer aux assises nationales des conseillers généraux qui accueilleront le même jour le Premier ministre, et le **président Pascal Clément** a rappelé que l'ordre du jour avait été fixé en conférence des présidents le 22 mars.

Sur le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, le **président Pascal Clément** a rappelé que le Règlement de l'Assemblée faisait prévaloir la forme – la nature organique du texte – sur le fond – les lois de financement de la sécurité sociale – et précisé, en réponse à une question de **M. René Dosière**, que si la Commission des lois n'avait pas été appelée à connaître de la loi organique relative aux lois de finances et de sa modification en cours, c'était en raison de la constitution d'une Commission spéciale.

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

- *M. Pierre Morel-A-L'Huissier* rapporteur sur le projet de loi portant diverses mesures de transposition de droit communautaire à la fonction publique, sous réserve de son adoption par le Sénat ;
- *M. Alain Marsaud* rapporteur sur la proposition de résolution de M. Christian Philip sur l'Union Européenne et la lutte contre le terrorisme (documents E 2616, E 2634 et E 2734) ;
- *M. Christian Decocq* rapporteur sur la proposition de loi de Mme Martine Aurillac relative au droit de préemption des locataires en cas de vente d'un immeuble. (n° 2063) ;
- *M. Pascal Clément* rapporteur sur la proposition de loi de M. Jean-Louis Debré tendant à mettre à la disposition du public les locaux dits du Congrès, au Château de Versailles (n° 2131) ;
- *M. Jean-Luc Warsmann* rapporteur sur le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, sous réserve de son adoption par le Sénat.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI
D'ORIENTATION POUR L'AVENIR DE L'ÉCOLE

Mardi 22 mars 2005

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi d'orientation sur l'avenir de l'école** s'est réunie le mardi 22 mars 2005 au Sénat.

La Commission a d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Jacques Valade, sénateur, président ;
- M. Jean-Michel Dubernard, député, vice-président ;
- M. Jean-Claude Carle, sénateur, rapporteur pour le Sénat ;
- M. Frédéric Reiss, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La Commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen du texte.

M. Jacques Valade, président, a rappelé que le Sénat avait examiné celui-ci la semaine dernière, pendant cinq jours et cinq nuits, et qu'il lui avait apporté un certain nombre de modifications - près de 188 amendements - dont les deux tiers portent sur le rapport annexé. Il a précisé que ces amendements émanaient tant de la Commission des affaires culturelles, que de la Commission des finances, saisie pour avis, et de l'ensemble des groupes politiques.

Il a exprimé le vœu que la Commission mixte paritaire parvienne à un consensus sur ce projet de loi d'orientation, et, désormais de programme - compte tenu du changement de l'intitulé du texte adopté par le Sénat - qui, s'il ne révolutionne pas l'école, doit permettre de lui donner un souffle nouveau pour la réussite de tous les élèves.

M. Jean-Michel Dubernard, vice-président, a salué le travail important réalisé par le Sénat. Il a ensuite exprimé le souhait que soit améliorée la transition entre le lycée et l'université, difficile pour les jeunes.

Il a estimé nécessaire de trouver, pour l'avenir, les moyens d'adapter régulièrement les textes sur l'école afin d'éviter les « *à-coups* ».

M. Yves Durand, député, a souhaité que, compte tenu de l'importance des décrets d'application que nécessitera le présent projet de loi, le Parlement soit associé, sinon à leur élaboration, du moins à leur inspiration.

M. Jacques Valade, président, a partagé ce point de vue.

M. Jean-Michel Dubernard, vice-président, a souligné que le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit qu'à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de mesures réglementaires, un rapport sur la mise en application doit être présenté devant la Commission parlementaire compétente. Il a jugé ce dispositif complémentaire de celui évoqué par son collègue.

M. Jacques Legendre, sénateur, a rappelé qu'en application de la loi Haby, un rapport devait être présenté au Parlement un an après sa promulgation afin de procéder au bilan de son application.

M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a rappelé que les deux assemblées avaient travaillé dans de courts délais, tout en estimant que l'on devrait arriver à un texte globalement équilibré, avec la réussite de tous les élèves en point de mire.

Il a indiqué que quelques modifications devraient être apportées, en particulier à l'article 6 *bis* A (nouveau) relatif au socle commun de connaissances et de compétences, et qu'il conviendrait de déplacer quelques dispositions nouvelles pertinentes mais qui trouveraient davantage leur place dans le rapport annexé. Il a enfin précisé que les députés demanderaient la réintégration de certains articles supprimés par les sénateurs.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat, s'est déclaré convaincu qu'un accord pourrait être trouvé, à l'issue d'une discussion constructive sur ces différents points.

La Commission mixte paritaire est ensuite passée à l'examen des articles restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{er}

Dispositions générales

CHAPITRE I^{ER} : Principes généraux de l'éducation

Article 2 (art. L. 111-1 du code de l'éducation) : Mission première de l'école

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement au texte du Sénat, présenté par **M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, destiné à améliorer la rédaction du I de cet article, s'agissant notamment de la prise en compte des valeurs de la République dans les enseignements.

Elle a *adopté* l'article 2 ainsi rédigé.

Article 2 bis (nouveau) (art. L. 111-3 du code de l'éducation) : Communauté éducative

M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a présenté un amendement au texte du Sénat, destiné à supprimer la référence aux partenariats conclus avec les acteurs institutionnels, économiques et sociaux associés au service public de l'éducation.

M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis du Sénat, a suggéré de supprimer le terme « notamment » dans la rédaction proposée.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement ainsi rectifié, puis elle a *adopté* l'article 2 bis ainsi rédigé.

Article 3 bis (art. L. 113-1 du code de l'éducation) : Préscolarisation dans les régions d'outre-mer

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 3 ter A (nouveau) (art. L. 121-1 du code de l'éducation) : Mixité

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 3 ter (art. L. 121-1 du code de l'éducation) : Orientation scolaire

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 4 (art. L. 122-1 du code de l'éducation) : Objectif de la formation scolaire

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat, a présenté un amendement destiné à améliorer la rédaction d'un alinéa de cet article, en introduisant les notions de reconnaissance et de valorisation des talents des élèves.

Après une intervention de **Mme Annie David** qui a exprimé son désaccord sur ces dispositions, la Commission mixte paritaire a *adopté* l'article 4 ainsi rédigé.

Article 5 : Coordination

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 6 (art. L. 122-1-1 du code de l'éducation) : Socle commun de connaissances et compétences indispensables

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

Article 6 bis A (nouveau) (art. L. 122-1-1 du code de l'éducation) : Socle commun de connaissances et compétences indispensables

La Commission mixte paritaire a *adopté*, tout d'abord, un amendement de cohérence rédactionnelle présenté par **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**.

Puis, **M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a proposé une nouvelle rédaction d'un alinéa du texte du Sénat, précisant que le socle commun est complété, au cours de la scolarité obligatoire, par d'autres connaissances et compétences, et déplaçant cet alinéa à la fin de l'article.

M. Pierre-André Périssol, député, a estimé que la notion de connaissances et de compétences complémentaires était ambiguë, créant une confusion avec le contenu du socle commun.

M. Yves Durand, député, a considéré que la nouvelle rédaction proposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale révélait les contradictions inhérentes à la définition du socle commun.

Après les interventions de **MM. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, et **Yvan Lachaud, député**, rappelant que le socle devait être complété par d'autres enseignements, **M. Guy Geoffroy, député**, a indiqué que le socle commun n'était pas une liste de disciplines, mais un

ensemble de connaissances et de compétences acquises à travers tous les enseignements.

M. Yannick Bodin, sénateur, s'est interrogé sur l'interprétation du terme « complété », susceptible de renvoyer à une intégration de ces autres connaissances et compétences dans le socle commun. Il a rappelé qu'étant défavorable à l'adoption de l'article, il était défavorable à cette rédaction.

Après les interventions dans le même sens de **Mme Annie David**, de **MM. Jacques Legendre** et **André Vallet, sénateurs**, et de **M. Yvan Lachaud, député**, **M. André Schneider, député**, a souligné que l'acquisition des autres connaissances devait être concomitante à celle du socle commun.

Afin de prendre en compte les différentes remarques formulées, **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, a proposé une nouvelle rédaction de l'amendement présenté par le rapporteur pour l'Assemblée nationale, précisant que, outre le socle commun, d'autres enseignements sont dispensés au cours de la scolarité obligatoire.

Après les interventions de **MM. Pierre-André Périssol, Guy Geoffroy** et **Christian Paul, députés**, et de **MM. Yannick Bodin, sénateur**, et **Gérard Longuet, rapporteur pour avis du Sénat**, **MM. André Schneider** et **Guy Geoffroy, députés**, ont suggéré une amélioration de nature rédactionnelle.

La Commission mixte paritaire a *adopté* l'amendement présenté par le rapporteur pour l'Assemblée nationale ainsi modifié.

Elle a enfin *adopté* l'article 6 *bis* A ainsi rédigé.

Article 6 bis B (nouveau) (art. L. 122-1-2 du code de l'éducation) : Entretien d'étape

Tout en indiquant partager le principe des dispositions introduites par cet article, **M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a considéré que celles-ci étaient de nature réglementaire. Aussi, a-t-il proposé de supprimer cet article, et d'en réintroduire le texte au sein du rapport annexé, dans le paragraphe consacré à l'orientation, en remplaçant l'expression « faire le point » par « faire le bilan ».

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat, a indiqué que le texte adopté par le Sénat n'avait pas, en effet, de portée normative.

A cet égard, **M. Yannick Bodin, sénateur**, a regretté que le Sénat ait rectifié la rédaction initiale de l'amendement, pour supprimer le caractère obligatoire de l'entretien d'étape, mais a approuvé la modification proposée.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement et a donc *supprimé* l'article 6 *bis* B.

Article 6 bis : Enseignements complémentaires

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

Article 6 ter (nouveau) (art. L. 122-2 du code de l'éducation) : Assistance éducative

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement de cohérence présenté par le rapporteur pour le Sénat, tendant à inscrire, à l'article L. 122-2 du code de l'éducation, l'ensemble des dispositions relatives à la poursuite de la scolarité au-delà de seize ans, qui trouvaient mal leur place dans le chapitre relatif à l'obligation scolaire.

Elle a *adopté* l'article 6 *ter* ainsi rédigé.

Article 8 : Rapport annexé(*article réservé*)

La Commission a décidé de réserver l'examen de l'article 8 et du rapport annexé après celui de l'ensemble des articles du projet de loi.

CHAPITRE II : L'administration de l'éducation**Article 9 A (art. L. 212-7 du code de l'éducation)** : Détermination du ressort des écoles dans une commune

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

Article 9 B (nouveau) (art. L. 216-4 du code de l'éducation) : Cités scolaires

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 9 (art. L. 230-1, L. 230-2 et L. 230-3 du code de l'éducation) : Création du Haut conseil de l'éducation

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat, a présenté un amendement au texte du Sénat, indiquant que le bilan annuel établi par le Haut conseil de l'éducation est transmis au Parlement, plutôt que présenté en séance publique.

M. Jacques Valade, président, a précisé que seuls deux rapports - celui de la Cour des comptes et celui du Médiateur de la République - étaient présentés devant le Parlement. Il n'a pas estimé souhaitable que ce soit également le cas pour le rapport du Haut conseil de l'éducation.

Mme Annie David et **M. André Vallet, sénateurs**, **MM. Christian Paul** et **Pierre-André Périssol, députés**, ont jugé important que le Parlement puisse débattre des questions d'éducation et qu'un rendez-

vous annuel soit fixé pour faire le bilan de l'application de la loi, dans la mesure où cette dernière contient des objectifs chiffrés.

M. Bruno Bourg-Broc, député, a constaté que le Parlement était déjà destinataire d'un nombre considérable de rapports et s'est prononcé pour un débat annuel sur l'éducation.

M. Jacques Legendre, sénateur, et **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, ont estimé que le Parlement disposait, pour cela, de nombreuses autres possibilités, par exemple le débat budgétaire, mais aussi les questions, orales ou écrites, les travaux des Commissions, etc.

La Commission mixte paritaire a *adopté* l'amendement présenté par le rapporteur pour le Sénat, puis l'article 9 ainsi rédigé.

CHAPITRE III : L'organisation des enseignements scolaires

Article 11 (art. L. 311-3-1 du code de l'éducation) : Parcours personnalisé de réussite éducative

M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a présenté un amendement proposant de rebaptiser le « parcours personnalisé de réussite éducative » en « programme personnalisé de réussite éducative », et prévoyant qu'il soit mis en place conjointement avec les parents ou le responsable légal de l'élève.

M. Pierre-André Périssol, député, a regretté que le Sénat ait supprimé l'alinéa, introduit par l'Assemblée nationale, relatif à la personnalisation des temps d'apprentissage. **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, a expliqué que cette disposition était redondante par rapport à celles figurant déjà dans le code de l'éducation.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement, un amendement similaire de M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat, devenant alors sans objet, puis elle a *adopté* l'article 11 ainsi rédigé.

En conséquence, elle a décidé de procéder aux coordinations nécessaires dans l'ensemble du projet de loi et du rapport annexé.

Article 12 (art. L. 311-7 du code de l'éducation) : Conditions de poursuite de la scolarité

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 12 bis (art. L. 312-10 du code de l'éducation) : Langues régionales

M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a demandé la priorité de l'examen de l'article 12 bis avant l'article 12 bis A (nouveau).

Puis, il a présenté un amendement tendant à rétablir cet article, supprimé par le Sénat, en ne retenant toutefois que le premier alinéa de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, sous réserve de la suppression du caractère spécifique de la convention, et, sur la proposition de **M. Philippe Richert, sénateur**, de la référence aux collectivités territoriales plutôt qu'à la région ou au département.

M. Jacques Legendre, sénateur, a soutenu cet amendement. Estimant que l'enseignement des langues régionales posait quelques problèmes, il a jugé nécessaire de donner un message politique à l'égard des familles qui désirent que leurs enfants puissent bénéficier de l'apprentissage d'une langue régionale. Il a jugé souhaitable que cet enseignement soit assuré par l'éducation nationale.

Peu enthousiaste sur cet amendement, **M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis du Sénat**, a relevé que la langue régionale pouvait revêtir un intérêt pour la culture régionale et le bilinguisme mais qu'il convenait de distinguer, s'agissant de ce dernier, la langue régionale et la langue du pays voisin. La rédaction proposée, en particulier la référence à « l'usage » de ces langues, lui a semblé relever d'une vision historique et passéiste du bilinguisme. Il a souligné, en revanche, l'intérêt de la référence aux collectivités territoriales, les trois niveaux de collectivités territoriales pouvant être mobilisés.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat, a déclaré partager le point de vue exprimé par **M. Gérard Longuet, rapporteur pour avis du Sénat**, mais il s'est rallié à l'amendement proposé, compte tenu des modifications apportées.

M. Christian Paul, député, a demandé pour quelle raison, si cet enseignement relève de l'éducation nationale, des conventions mettant à contribution les collectivités territoriales étaient nécessaires.

M. Yannick Bodin, sénateur, s'est également interrogé sur la nature de ces conventions.

Après les interventions de **Mme Annie David, sénateur**, et de **MM. Yvan Lachaud et André Schneider, députés**, la Commission mixte paritaire a adopté l'amendement ainsi modifié. Elle a donc rétabli l'article 12 bis dans cette nouvelle rédaction.

Article 12 bis A (nouveau) (art. L. 312-15 du code de l'éducation) : Éducation civique

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 12 bis B (nouveau) (art. L. 31-9-2 du code de l'éducation) : Commission sur l'enseignement des langues

M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a présenté un amendement destiné à supprimer cet article, considérant que les dispositions introduites par le Sénat relevaient du domaine réglementaire. En outre, il a indiqué qu'il existait déjà plusieurs instances consultatives compétentes sur les questions linguistiques, telles que le conseil académique de l'éducation nationale ou le conseil académique des langues régionales. Enfin, il a exprimé ses craintes qu'une telle Commission n'entraîne des lourdeurs dans le fonctionnement du système éducatif.

M. Jacques Legendre, sénateur, a indiqué que le présent article allait dans le sens du renforcement de l'enseignement des langues étrangères souhaité par le projet de loi. Il a rappelé que les deux rapports d'information qu'il avait présentés en 1994 puis en 2003 sur l'enseignement des langues étrangères, avaient mis en évidence la trop faible diversification des langues proposées et souligné la nécessité de favoriser une réflexion territorialisée sur ce sujet.

La Commission mixte paritaire a *rejeté* l'amendement.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat, a proposé un amendement rédactionnel destiné à supprimer une disposition redondante.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement ainsi que l'article 12 bis B (nouveau) ainsi rédigé.

Article 12 ter (nouveau) (art. L. 313-1 du code de l'éducation) : Information sur les débouchés professionnels et les perspectives de carrière

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement proposé par le rapporteur pour l'Assemblée nationale tendant à évoquer les « débouchés et les perspectives professionnels » plutôt que « les perspectives de carrière ».

Elle a *adopté* cet article ainsi rédigé.

Article 12 quater (nouveau) (art. L. 312-8 du code de l'éducation) : Haut conseil de l'éducation artistique et culturelle

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 13 (art. L. 313-1 du code de l'éducation) : Formation et insertion professionnelle

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement présenté par **M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, proposant une nouvelle rédaction pour le premier alinéa de cet article tout en maintenant la référence à l'aménagement du territoire, introduite par le Sénat.

Elle a *adopté* cet article ainsi rédigé.

Section 1 Enseignement du premier degré

Article 14 (art. L. 321-2 du code de l'éducation) : École maternelle

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement présenté par **M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, destiné à substituer au terme « exigences » celui de « principes » de la vie en société, s'agissant des apprentissages dispensés à l'école maternelle.

Elle a ensuite *adopté* l'article 14 ainsi rédigé.

Article 15 (art. L. 321-3 du code de l'éducation) : Apprentissage d'une langue étrangère à l'école élémentaire

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 15 bis (art. L. 321-3 du code de l'éducation) : Apprentissage de l'hymne national

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 15 ter (art. L. 321-4 du code de l'éducation) : Élèves intellectuellement précoces

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat, a présenté un amendement proposant une réécriture globale et synthétique de l'article L. 321-4 du code de l'éducation, modifié par les trois articles 15 *ter*, 15 *quater* et 15 *quinquies* du projet de loi, introduits par le Sénat. En conséquence, il a proposé de supprimer ces deux derniers articles.

Après une intervention de **Mme Annie David, sénateur**, la Commission mixte paritaire a *adopté* l'amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article.

Puis, l'article 15 *ter* a été *adopté* ainsi rédigé.

Article 15 quater (nouveau) (art. L. 321-4 du code de l'éducation) : Élèves dyslexiques

Par coordination avec l'amendement *adopté* à l'article 15 *ter*, la Commission mixte paritaire a *supprimé* cet article.

Article 15 quinquies (nouveau) (art. L. 321-4 du code de l'éducation) : Élèves non francophones nouvellement arrivés en France

Par coordination avec l'amendement *adopté* à l'article 15 *ter*, la Commission mixte paritaire a *supprimé* cet article.

Section 2 : Enseignement du second degré

Article 16 A (nouveau) (art. L. 331-1 du code de l'éducation) : Jurys des examens à option internationale

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 16 (art. L. 331-1 du code de l'éducation) : Diplômes

La Commission mixte paritaire a *adopté* l'article 16 dans la rédaction du Sénat.

Article 17 (art. L. 331-7 du code de l'éducation) : Information et orientation des élèves

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat, a présenté un amendement supprimant la seconde phrase de cet article, précisant le contenu de la documentation destinée à l'information des élèves en termes de débouchés et de perspectives professionnels, qu'il a jugé préférable de transférer dans le rapport annexé au sein du paragraphe concernant l'orientation.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement ainsi que l'article 17 ainsi rédigé.

Article 17 bis (nouveau) (art. L. 332-4 du code de l'éducation) : Élèves intellectuellement précoces

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat, a présenté un amendement proposant une rédaction globale et synthétique des deux articles 17 *bis* et 17 *ter*, introduits par le Sénat, et complétant l'article L. 332-4 du code de l'éducation. En conséquence, il a proposé de supprimer l'article 17 *ter*.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article. L'article 17 *bis* a été ainsi *rédigé*.

Article 17 ter (nouveau) (art. L. 332-4 du code de l'éducation) :
Élèves non francophones nouvellement arrivés en France

Par coordination avec l'amendement adopté à l'article 17 bis, la Commission mixte paritaire a *supprimé* cet article.

Article 18 (art. L. 332-6 du code de l'éducation) : Brevet

La Commission mixte paritaire a *adopté* l'article 18 dans la rédaction du Sénat.

Article 18 bis (nouveau) (art. L. 335-1 du code de l'éducation) :
Label « Lycée des métiers »

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

CHAPITRE IV : Dispositions relatives aux écoles et aux établissements d'enseignement scolaire

Article 19 (art. L. 401-1 et L. 401-2 du code de l'éducation) :
Projets d'école ou d'établissement

M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a présenté un amendement destiné à supprimer l'alinéa de cet article précisant que les chefs d'établissement consultent les représentants de la collectivité territoriale de rattachement lors de la définition du projet d'école ou d'établissement. Il a estimé, en effet, que cette disposition, introduite par le Sénat, était inutile, dans la mesure où les représentants des collectivités concernées siègent au conseil d'école ou au conseil d'administration chargé d'adopter le projet d'école ou d'établissement.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement, puis elle a *adopté* l'article 19 ainsi rédigé.

Article 20 (art. L. 421-4 du code de l'éducation) : Conseil d'administration

M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a présenté un amendement de nature rédactionnelle précisant que la collectivité territoriale de rattachement doit être informée, et non pas consultée, sur le contrat d'objectifs conclu entre l'établissement et l'autorité académique.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat, ayant estimé que la rédaction proposée était plus satisfaisante, la Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 20 ainsi rédigé.

Article 20 bis (nouveau) (art. L. 421-7 du code de l'éducation) :
Politiques de partenariats et réseaux d'établissements

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement de précision présenté par **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**.

Elle a ensuite *adopté* cet article ainsi rédigé.

Article 21 (art. L. 421-5 du code de l'éducation) : Conseil pédagogique

La Commission mixte paritaire a *adopté* l'article 21 dans la rédaction du Sénat.

Article 21 bis (nouveau) : Présidence du conseil d'administration des lycées professionnels par une personnalité extérieure

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement présenté par les deux rapporteurs, précisant que l'expérimentation autorisée par cet article est menée sur proposition du chef d'établissement, afin d'en laisser l'initiative à ce dernier et de privilégier une mise en œuvre consensuelle.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article ainsi rédigé.

Article 21 ter (nouveau) (art. L. 241-4 du code de l'éducation) :
Délégués départementaux de l'éducation nationale

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 21 quater (nouveau) (art. L. 422-3 du code de l'éducation) : Écoles d'arts appliqués

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

CHAPITRE V : Dispositions relatives aux formations supérieures et à la formation des maîtres

Article 22 A (nouveau) (art. L. 614-1 du code de l'éducation) :
Respect des engagements européens

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 22 B (nouveau) (art. L. 614-1 du code de l'éducation) :
Information sur l'évolution des besoins en termes de qualifications

Sur la proposition de **M. Frédéric Reiss, rapporteur de l'Assemblée nationale**, la Commission mixte paritaire a *supprimé* cet article,

dont elle a souhaité transférer les dispositions dans un alinéa additionnel après le soixante-sixième alinéa du rapport annexé.

Article 22 bis (nouveau) (art. L. 713-9 du code de l'éducation) :
Composition des conseils des IUFM

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 23 (art. L. 721-1 et L. 721-3 du code de l'éducation) :
Statut des IUFM

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 23 bis (art. L. 721-1 du code de l'éducation) : Formation à l'enseignement en école maternelle

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

Article 23 ter (nouveau) (art. L. 721-2 du code de l'éducation) :
Coordination

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

CHAPITRE VI : Dispositions relatives au personnel enseignant

Article 25 (art. L. 912-1-1 et L. 912-1-2 du code de l'éducation) : Liberté pédagogique et formation continue des enseignants

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement proposé par **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, tendant à insérer dans le code de l'éducation un article additionnel L. 912-1-3 qui prévoit la prise en compte de la formation continue des enseignants dans la gestion de leur carrière.

Elle a *adopté* l'article 25 ainsi rédigé.

Article 25 bis (nouveau) (art. L. 913-1 du code de l'éducation) :
Rôle éducatif des personnels des établissements scolaires

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 25 ter (nouveau) (art. L. 932-2 du code de l'éducation) :
Professeurs associés

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

CHAPITRE VII : Dispositions applicables à certaines établissements d'enseignement

Section 1 : Établissements d'enseignement privés sous contrat

Article 26 (art. L. 442-20 du code de l'éducation) : Application des nouvelles dispositions aux établissements d'enseignement privés sous contrat

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

TITRE II

Dispositions relatives à l'outre-mer

CHAPITRE I^{ER} : Application dans les îles Wallis et Futuna

Article 28 (Pour coordination) : Dispositions du projet de loi applicables au territoire des îles Wallis et Futuna

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement de coordination présenté par le rapporteur pour le Sénat.

Puis elle a *adopté* l'article 28 ainsi rédigé.

Article 29 : Application aux îles Wallis et Futuna des dispositions du projet de loi relatives au livre Ier du code de l'éducation

La Commission mixte paritaire a *adopté* l'article 29 dans la rédaction du Sénat.

CHAPITRE II : Application à Mayotte

Article 36 (Pour coordination) : Dispositions du projet de loi applicables à Mayotte

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement de coordination présenté par le rapporteur pour le Sénat.

Puis elle a *adopté* l'article 36 ainsi rédigé.

CHAPITRE III : Application en Polynésie française

Article 44 (Pour coordination) : Dispositions du projet de loi applicables en Polynésie française

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement de coordination présenté par le rapporteur pour le Sénat.

Puis elle a *adopté* l'article 44 ainsi rédigé.

Article 47(Pour coordination) : Application en Polynésie française des dispositions du projet de loi relatives au livre III du code de l'éducation

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement de coordination présenté par le rapporteur pour le Sénat.

Puis elle a *adopté* l'article 47 ainsi rédigé.

CHAPITRE IV : Application en Nouvelle-Calédonie

Article 51(Pour coordination) : Dispositions du projet de loi applicables en Nouvelle-Calédonie

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement de coordination présenté par le rapporteur pour le Sénat.

Puis elle a *adopté* l'article 51 ainsi rédigé.

TITRE II *BIS* (NOUVEAU)

Dispositions applicables à l'enseignement agricole

Article 58 bis (nouveau) : Dispositions relatives à l'enseignement agricole

La Commission mixte paritaire a *adopté* l'article 58 *bis* dans la rédaction du Sénat.

TITRE III

Dispositions transitoires et finales

Article 63 (nouveau) : Compensation des charges entre les communes

Après une intervention de **M. Yvan Lachaud, député**, la Commission mixte paritaire a *adopté* l'article 63 dans la rédaction du Sénat.

Article 8 : Rapport annexé (*Précédemment réservé*)

Sur proposition de **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, la Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement visant à transférer les dispositions introduites par le Sénat sur les zones d'éducation prioritaire (vingt-cinquième et vingt-sixième alinéas) dans le paragraphe relatif aux équipes de réussite éducative (cinquante-sixième alinéa), et à modifier, en conséquence, l'intitulé de ce paragraphe.

Puis, la Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement du rapporteur pour le Sénat, proposant de supprimer les vingt-neuvième et trentième alinéas, redondants par rapport aux dispositions introduites par le

Sénat dans le projet de loi relatives aux élèves intellectuellement précoces et aux élèves non francophones nouvellement arrivés en France.

Ensuite, sur proposition de **M. Pierre-André Périssol, député**, elle a *adopté* un amendement supprimant les mots « Le cas échéant, » au début du cinquante-septième alinéa, instituant un projet éducatif.

Par coordination avec l'amendement adopté à l'article 17, la Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur pour le Sénat tendant à insérer, dans le cinquante-neuvième alinéa, une phrase précisant le contenu de la documentation destinée à l'information des élèves.

A l'initiative de **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, la Commission mixte paritaire a *adopté* deux amendements visant à supprimer des dispositions devenues redondantes, relatives à la formation des conseillers d'orientation (cinquante-neuvième alinéa) et aux jumelages entre établissements scolaires (soixante-troisième alinéa).

Puis elle a *adopté* un amendement tendant à substituer le terme de spécialisation à celui de détermination, présenté par le rapporteur pour le Sénat (soixante-quatrième alinéa).

Par coordination avec l'amendement adopté à l'article 6 *bis* B (*nouveau*), elle a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur pour l'Assemblée nationale insérant, après le soixante-quatrième alinéa, un alinéa relatif à l'entretien d'étape proposé aux élèves de quinze ans.

Par coordination avec l'amendement de suppression de l'article 22 B (*nouveau*), la Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur pour l'Assemblée nationale introduisant, après le soixante-sixième alinéa, un alinéa précisant le contenu de l'information sur les formations supérieures.

M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a proposé de supprimer le soixante-septième alinéa introduit par le Sénat, précisant que les universités et établissements d'enseignement supérieur font connaître les acquis préalables nécessaires à la réussite des étudiants dans les différentes filières. Il a estimé, en effet, que cette disposition pourrait être interprétée comme une forme de sélection dans l'accès à l'enseignement supérieur et que cette obligation d'information était contenue dans l'alinéa inséré par la Commission mixte paritaire après le soixante-sixième alinéa.

M. Jacques Legendre, sénateur, a indiqué que cette disposition avait pour finalité d'améliorer l'information des bacheliers, afin de combattre le taux d'échec massif dans les premiers cycles universitaires.

M. Yves Durand, député, a confirmé qu'il s'agissait d'un véritable problème, dont le défaut d'information est en partie responsable.

Compte tenu des ces interventions, **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, a proposé une rédaction de compromis, précisant que les universités et établissements d'enseignement supérieur contribuent à l'information des futurs bacheliers sur le contenu et les débouchés des formations qu'ils proposent, afin de favoriser la réussite des étudiants.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement ainsi modifié, donnant une nouvelle rédaction du soixante-septième alinéa.

Dans le paragraphe intitulé « La santé à l'école, le service social », à l'initiative de **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, la Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement supprimant des redondances au sein des dispositions concernant la surveillance de l'état de santé des élèves (soixante et onzième alinéa).

Dans le même paragraphe, **Mme Annie David, sénateur**, a proposé un amendement rétablissant la rédaction de l'Assemblée nationale pour la première phrase du soixante-douzième alinéa : « présence d'au moins un(e) infirmier(ère) de manière permanente dans chaque établissement secondaire ».

Après les interventions de **MM. Jacques Valade, président, Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, ce dernier ayant rappelé que le Sénat avait préféré une rédaction plus réaliste, et de **MM. Guy Geoffroy et Yves Durand, députés**, ce dernier exprimant sa préférence pour la rédaction de l'Assemblée nationale, la Commission mixte paritaire a *rejeté* cet amendement.

Mme Annie David, sénateur, a proposé de détailler dans le rapport les missions des infirmier(e)s à la fin du soixante-douzième alinéa. **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, ayant relevé le caractère partiellement redondant de ces dispositions, la Commission mixte paritaire n'a pas donné suite à cette proposition.

A l'initiative du rapporteur pour le Sénat, outre une modification rédactionnelle au cent vingtième alinéa du rapport annexé, la Commission mixte paritaire a déplacé, au sein du cent vingt-deuxième alinéa, et amélioré le texte du Sénat concernant la recherche à mener au sein des IUFM sur le thème des approches pédagogiques de l'apprentissage de la lecture.

Sur l'initiative de **M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, elle a complété le cent trente-septième alinéa du rapport annexé concernant la formation des enseignants, afin de viser les

dispositifs de formation à distance qui figuraient initialement à l'article 25 du projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale.

A l'initiative de **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, la Commission mixte paritaire a *adopté* deux amendements de nature rédactionnelle, l'un destiné à rendre moins contraignante l'application du stage d'observation accompli par les élèves de 3^e (deux cent quatorzième alinéa) l'autre destiné à améliorer la rédaction du deux cent quinzième alinéa introduit par le Sénat.

Après une intervention de **M. Guy Geoffroy, député**, la Commission mixte paritaire a *adopté* une modification de cohérence rédactionnelle regroupant les cent soixante-huit et cent soixante-neuvième alinéas relatifs aux passages entre les différentes voies d'enseignement.

Sur proposition conjointe des deux rapporteurs, la Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement destiné à transférer, dans le paragraphe sur l'enseignement des langues (deux cent vingt-cinquième alinéa), la disposition relative au renforcement des sections internationales, introduite par le Sénat au sein des objectifs fixés à la fin du rapport annexé. Elle a, en conséquence, supprimé le deux cent soixante-treizième alinéa du II du rapport annexé.

Ensuite, elle a *adopté* un amendement de précision rédactionnelle présenté par le rapporteur pour l'Assemblée nationale (deux cent trentième alinéa).

M. Jacques Valade, président, a proposé de regrouper l'essentiel des dispositions introduites par le Sénat sur le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger dans un paragraphe spécifique qui permette à la fois de les mettre en valeur, en améliorant leur visibilité, de les regrouper et de les synthétiser. A cette fin, il a proposé, avec **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, d'insérer avant le deux cent trente-sixième alinéa du rapport annexé un nouvel intitulé ainsi que trois alinéas reprenant respectivement le deux cent trente-cinquième, la deuxième phrase du deux cent trente-quatrième et la deuxième phrase du deux cent vingt-cinquième alinéa.

Après l'intervention de **M. Jacques Legendre, sénateur**, la Commission mixte paritaire a *adopté* cette rédaction, assortie d'un sous-amendement proposé par **M. Bruno Bourg-Broc, député**, tendant à préciser que la langue et la culture françaises sont enseignées en Europe et dans le monde entier, « en particulier au sein des pays membres de l'espace francophone ».

Ensuite, **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, a proposé trois amendements dans le paragraphe relatif à « L'éducation artistique

et culturelle », tendant à introduire la notion « d'action culturelle » et assurant une rédaction améliorée et plus ramassée des deux cent trente-septième à deux cent quarantième alinéas ainsi qu'une coordination au deux cent quarante et unième alinéa.

Après que **M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale, M. Jacques Valade, président, et M. Jacques Legendre, sénateur**, eurent exprimé leur assentiment sur ces amendements, la Commission mixte paritaire les a *adoptés*.

Sur l'initiative de **M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, la Commission mixte paritaire a modifié l'intitulé constituant le deux cent cinquante-quatrième alinéa, afin de viser l'enseignement du fait religieux dans toutes ses composantes, et non sous le seul angle historique.

M. Frédéric Reiss, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a présenté un amendement destiné à supprimer l'objectif, introduit par le Sénat, visant à ce que la proportion d'élèves apprenant l'arabe augmente de 10 % d'ici à 2010 (deux cent soixante et onzième alinéa). Il a considéré, en effet, qu'il était difficile de ne pas appliquer le même traitement à de nombreuses autres langues étrangères, le problème de l'allemand étant différent puisqu'il s'agit d'un accord de réciprocité entre la France et l'Allemagne.

M. Jacques Legendre, sénateur, a souligné que l'enseignement de l'arabe par l'éducation nationale ne concernait qu'un très faible nombre d'élèves, alors que celui-ci est préférable à l'apprentissage de la langue dispensé dans le cadre de l'enseignement des langues et cultures d'origine (ELCO) par des professeurs étrangers dont on ne connaît pas la formation.

Il a affirmé que l'introduction de cet objectif avait vocation à adresser un signal fort en faveur du renforcement de l'enseignement de cette langue. Toutefois, il a reconnu que cet affichage pouvait justifier certaines craintes.

M. Yves Durand, député, a estimé, en effet, que l'arabe avait un statut différent des autres langues étrangères. Néanmoins, il s'est interrogé sur l'opportunité de définir un tel objectif chiffré.

A l'issue de ces échanges de vues, la Commission mixte a *adopté* l'amendement de suppression de cet objectif (5° bis).

Enfin, à l'initiative de **M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat**, la Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement visant à supprimer l'objectif (8°) sur le pourcentage d'élèves titulaires d'un brevet attestant des compétences en technologie de l'information et de la communication (deux cent soixante-quinzième alinéa). Dans la mesure où la

maîtrise de ces technologies fait partie du socle commun, il a estimé que l'objectif à atteindre était de 100 % des élèves, et non pas de 80 %.

La Commission mixte paritaire a *adopté* l'article 8 ainsi rédigé.

Intitulé du projet de loi

La Commission mixte paritaire a adopté l'intitulé du projet loi dans le texte du Sénat.

La Commission mixte paritaire a ensuite adopté l'ensemble du texte ainsi élaboré et figurant ci-après.

Informations relatives à la Commission mixte paritaire

A la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le lundi 21 mars 2005 et par le Sénat dans sa séance du 19 mars 2005, cette Commission est ainsi composée :

Députés

Titulaires

M. Jean-Michel Dubernard
M. Frédéric Reiss
M. Bruno Bourg-Broc
M. Guy Geoffroy
M. André Schneider
Mme Martine David
M. Yves Durand

Suppléants

M. Ghislain Bray
M. Jean-Pierre Decool
M. Lionel Luca
M. Pierre-André Périssol
M. Yvan Lachaud
M. Christian Paul
N.

Sénateurs

Titulaires

M. Jacques Valade
M. Jean-Claude Carle
M. Gérard Longuet
M. Jacques Legendre
M. André Vallet
M. Yannick Bodin
Mme Annie David

Suppléants

M. Yves Dauge
M. Christian Demuynck
M. Pierre Martin
Mme Monique Papon
M. Philippe Richert
M. Michel Thiollière
M. Jean-Marc Todeschini

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

Mercredi 23 mars 2005

– Auditions de :

- M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France, accompagné de MM. Louis de Broissia, président du Conseil général de la Côte d'Or, Bernard Cazeau, président du Conseil général de la Dordogne, Claude haut, président du Conseil général de Vaucluse, et Mme Anne d'Ornano, présidente du Conseil général du Calvados

- et de MM. Michel Rouzeau, directeur général de l'Assemblée des départements de France, Laurent Bourguignat, Didier Chouat, Mmes Marylène Jouvien et Catherine Marcadier

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

Mardi 22 mars 2005

*– Audition de M. Michel Dollé, rapporteur général du Conseil de
l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale*

*– Audition de M. François de Singly, professeur de sociologie à
l'Université Paris V*

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

Mercredi 23 mars 2005

*– Audition de M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture,
de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité*

*– Audition de M. Gilles Seralini, chercheur en biologie
moléculaire et membre de la commission du génie biomoléculaire*

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

Mardi 22 mars 2005

- *Auditions sur le thème de l'égalité salariale de :*
- *Mme Cristina Lunghi, présidente de l'association Arborus*
 - *M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)*
-