

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° 11

Du mardi 5 au jeudi 7 avril

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 1107
- Réforme des retraites (Titre III)
(en présence de M. Renaud Dutreil,
ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État)
Examen du rapport d'application 1138
- Assistants maternels et familiaux
Examen du rapport (deuxième lecture) 1147
- Réforme de l'adoption
Examen du rapport..... 1154
- Propositions de création de commissions d'enquête sur
l'amiante et les éthers de glycol
Examen du rapport..... 1164
- Réforme des retraites
(en présence de M. Philippe Douste-Blazy,
ministre des solidarités, de la santé et de la famille)
Examen du rapport d'application 1179
- Informations relatives à la Commission 1196

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Régulation des activités postales
Examen du rapport (deuxième lecture) 1197
- État d'avancement et perspectives des recherches sur la
gestion des déchets radioactifs
Examen du rapport de l'Office des choix scientifiques 1211

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. Jean-David Levitte,
ambassadeur de France aux États-Unis,
sur l'image de la France aux États-Unis et l'état de la relation
franco-américaine 1225

- Audition de M. Joaquin Almunia,
*Commissaire européen chargé des affaires économiques et
monétaires*..... 1235
- Informations relatives à la Commission 1235

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Informations relatives à la Commission 1237

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Prélèvements obligatoires
Examen des amendements (art. 88)..... 1239
- Adaptation au droit communautaire dans le domaine
de l'assurance
Examen des amendements (art. 88)..... 1240
- Audition de M. Joaquin Almunia,
*Commissaire européen chargé des affaires économiques et
monétaires*..... 1244
- Mission d'évaluation et de contrôle
Auditions 1245
- Information relative à la Commission 1245

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

- Locaux du Congrès Château de Versailles
Examen du rapport..... 1247
- Mesures de transposition de droit communautaire
à la fonction publique
Examen des amendements (art. 88)..... 1252
- Locaux du Congrès Château de Versailles
Examen des amendements (art. 88)..... 1255
- Informations relatives à la Commission 1256

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

- Auditions 1257

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

- Orientations du rapport..... 1259

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

- Échanges de vues sur les travaux 1261
- Auditions 1261

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

- Auditions 1263

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

**MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES LOIS
DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE****Jeudi 31 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. Michel Régereau, président du conseil de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) et du conseil de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), et M. Frédéric Van Roekeghem, directeur général de l'UNCAM et de la CNAMTS.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Je vous rappelle que notre mission a été mise en place, par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, à la suite du vote de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, afin d'essayer de mieux exercer le contrôle parlementaire sur le fonctionnement des organismes de sécurité sociale, notamment de l'assurance maladie, qui est au cœur de nos préoccupations. Dans le contexte de la renégociation de la convention d'objectifs et de gestion, nous allons donc vous poser un certain nombre de questions sur le fonctionnement des structures que vous représentez et sur les évolutions engagées dans l'ensemble de vos métiers.

M. Pierre Morange, coprésident : Une étude publiée récemment dans la presse montre des écarts de gestion entre les caisses primaires d'assurance maladie. Nous aimerions savoir comment vous entendez réaliser les gains de productivité et réaliser les 200 millions d'euros d'économies annoncés lors de la discussion de la réforme de l'assurance maladie. Que les choses soient claires : notre philosophie n'est pas tant de chercher à mettre en évidence des marges de manœuvre budgétaire que des rationalisations qui permettraient que les compétences et les ressources humaines soient utilisées au mieux.

M. Frédéric Van Roekeghem : Effectivement, cette enquête fait état de différences assez importantes entre les caisses, notamment en termes de coûts de gestion. Il est vrai aussi que nous avons pris l'engagement, dans le cadre du plan de réforme de l'assurance maladie, de réaliser 200 millions d'euros d'économies à l'horizon 2007.

Il faut rappeler que nous nous inscrivons dans une activité d'assurance maladie en constante augmentation, de 5 % par an. Ainsi, le nombre de bénéficiaires s'est accru de 7,3 % entre 1999 et 2003 tandis que le nombre de décomptes payés augmentait de 25 %. En outre, deux modifications de la législation et de la réglementation ont eu un fort impact sur l'activité des caisses : la réduction du temps de travail, qui s'est traduite par une perte de productivité nécessitant l'embauche de 5 200 équivalents temps plein, et l'institution de la couverture maladie universelle (CMU), qui a demandé la création de 1 500 équivalents temps plein afin de permettre aux populations les moins favorisées de faire valoir leurs droits. De 2000 à 2003, les gains de productivité ont ainsi été partiellement absorbés et les effectifs se sont accrus.

L'évolution a été à nouveau favorable à partir de 2004, et je suis heureux d'informer votre mission qu'au 31 décembre dernier les effectifs avaient diminué de 1 950 équivalents temps plein. Cette diminution sera poursuivie sur la base du remplacement d'un seul départ en retraite sur deux, qui devrait permettre une nouvelle diminution de 1 150 équivalents temps plein en 2005. Compte tenu des efforts réalisés par l'assurance maladie, on peut donc évaluer les économies attendues sur la masse salariale à environ 160 millions d'euros fin 2006.

Ces efforts s'accompagneront d'une réduction des écarts de coûts de gestion entre les caisses, car il est logique que celles qui ont la productivité la plus faible fassent davantage d'efforts. Cette politique n'est pas nouvelle, puisque l'écart entre les treize caisses les moins coûteuses et les treize les plus coûteuses est passé de 2,23 en 2000 à 1,98 en 2003, ce qui reste toutefois trop élevé.

J'ajoute que notre gestion sociale des effectifs permet que ces évolutions se fassent graduellement et s'accompagnent de rationalisations, notamment du nombre de points d'accueil, qui nécessitent des négociations avec les élus locaux.

Parce que nous tenons à atteindre l'objectif de 200 millions d'euros d'économies, j'ai engagé un audit sur la fonction achats du réseau de l'assurance maladie. Ayant nécessité des entretiens avec les responsables des achats, le traitement de cent vingt-huit questionnaires et des extractions informatiques, il montre qu'on pourrait atteindre 40 millions d'euros d'économies. Vingt-cinq millions seraient obtenus sur l'affranchissement, en

utilisant l'éditique centrale, en accélérant la dématérialisation, en travaillant à un changement des pratiques et en renégociant avec La Poste afin d'obtenir de meilleures conditions. Dix millions d'économies pourraient aussi être réalisés sur l'informatique et les télécommunications, les *benchmarks* externes montrant qu'il existe un potentiel important. Enfin, cinq millions d'économies proviendraient des efforts faits sur les fournitures et prestations diverses, en particulier sur le volume et le prix du papier. Un audit sera également conduit sur les achats de la caisse nationale.

Un plan d'action sera donc nécessaire, qui combinera revue systématique des segments d'achat, pilotage de la performance économique avec la définition d'indicateurs dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG), professionnalisation du réseau d'acteurs et communication sur la conduite du changement.

Nous considérons donc qu'une gestion rigoureuse des effectifs associée à une modernisation de notre processus d'achats peut nous permettre d'atteindre les deux cents millions d'économies prévus dans la réforme de la sécurité sociale.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Vous exercez tous deux vos fonctions depuis peu, mais vous connaissez parfaitement les rouages de notre système de sécurité sociale. La Cour des comptes a noté que les précédentes COG avaient privilégié la qualité de service plutôt que la réduction des coûts de gestion. La nouvelle COG de la branche accidents du travail et maladies professionnelles vient d'être conclue, la vôtre doit être signée avant le 31 décembre. Cette audition n'en est que plus opportune. La Cour a aussi observé une certaine aisance financière des caisses. Faut-il en conclure que le bilan des COG est plutôt mitigé et que les objectifs étaient sans doute trop faciles à atteindre ? Enfin, les coûts de gestion étant sensibles à la grande complexité des règles en vigueur, que risque d'aggraver encore la nouvelle loi sur l'assurance maladie, avez-vous des suggestions à faire en vue d'une simplification ?

M. Michel Régereau : Pour l'UNCAM, l'objectif est bien d'agir, dans le cadre de la loi du 13 août 2004, sur la maîtrise médicalisée des dépenses de santé et de réduire cette année les dépenses d'un milliard d'euros, par une meilleure utilisation des dépenses de soins. L'essentiel de nos efforts est tourné vers cela, au sein d'une entreprise qui élabore de nouveaux produits, qui s'est dotée de nouvelles orientations et de nouveaux objectifs, et qui doit maintenant disposer de commerciaux pour « vendre » cette action sur le terrain. La question est donc moins de faire des économies sur les coûts de gestion que de savoir qui fait quoi dans le réseau de l'assurance maladie, quels personnels et quels moyens on affecte à ces objectifs, et s'il est vraiment utile que l'effort porte sur les 5 % que représentent les coûts de gestion par rapport à l'ensemble. Car il faut savoir que même si l'ensemble des personnels cessait d'être

rémunéré et si la sécurité sociale ne payait plus aucune facture, le problème du financement ne serait pas réglé.

Bien évidemment, nous sommes attentifs à la réduction des écarts de coûts mais, s'agissant de la gestion de l'assurance maladie comme de l'organisation du système de soins, nous préférons mettre en avant la notion d'efficacité, qui combine les coûts les plus maîtrisés possible avec l'efficacité la plus grande possible.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Il semble qu'il y ait une légère différence d'approche entre le directeur général et le président. Pour ma part, je ne considère pas la CNAMTS et l'UNCAM comme des instruments uniquement destinés à la liquidation, pour laquelle des gains de productivité pourraient être obtenus grâce à l'informatisation. La loi, à laquelle on sait que je n'étais guère favorable, a confié à l'assurance maladie un rôle de pilotage de l'ensemble du système, ce qui lui confère une responsabilité particulière vis-à-vis tant des assurés que des médecins.

Afin que nous soyons correctement informés, pouvez-vous nous indiquer les perspectives de développement des nouveaux métiers ? Comment mettez-vous en place les nouvelles qualifications, les nouveaux objectifs et les nouveaux indices, en particulier pour la liquidation médicalisée ? Quels sont également les moyens engagés et les coûts ? Nous aimerions aussi connaître l'état de votre informatique, en particulier au regard de l'introduction de la participation forfaitaire d'un euro et du plafond annuel de cinquante euros.

Dans la COG précédente, vous aviez prévu des plates-formes d'accueil, d'écoute, de conduite des relations avec les assurés, mais elles ont été développées surtout en dehors de la caisse nationale, avez-vous la possibilité de les développer vous-mêmes ? Pensez-vous qu'il vous sera possible à la fois de vous investir dans cette nouvelle politique et d'obtenir les gains de productivité dont vous avez parlé ?

Pouvez-vous également nous dire ce que vous attendez des restructurations ? Jugez-vous le réseau de la CNAMTS adapté ? Quelle devrait être l'évolution du contrôle médical ? Quels gains de productivité escomptez-vous de la numérisation de la photo sur la carte SESAM-Vitale ?

M. Jean-Luc Prél : Nous souhaitons tous une meilleure utilisation des fonds publics afin d'aboutir à de meilleurs soins et à de meilleurs remboursements. Pour votre part, est-il vrai que vous attendez du dossier médical personnel 3,5 milliards d'économies d'euros en dix-huit mois ? Il convient par ailleurs de faire de gros efforts en ce qui concerne le service médical si l'on veut savoir si les soins sont utiles et comment ils sont dispensés. Comment comptez-vous contrôler les gros prescripteurs et les gros consommateurs ? Disposerez-vous de suffisamment de médecins pour cela ?

S'agissant des affections de longue durée, j'ai cru comprendre qu'un contrat devait être passé entre le patient, le médecin traitant et le médecin de la caisse. Mais s'il y a effectivement huit millions d'affections de ce type, quand pourrez-vous passer tous les contrats et comment les suivrez-vous ? Par ailleurs, il est prévu dans le parcours de soins que l'accès direct aux spécialistes coûtera plus cher et sera moins bien remboursé. Comment pourrez-vous le contrôler et veiller à ce que le remboursement corresponde bien aux engagements souscrits ? Enfin, dans la mesure où vous êtes directeur de trois caisses, pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de la gestion de chacune et comment il serait possible d'améliorer l'ensemble ?

M. Frédéric Van Rookeghem : Il n'y a pas de décalage entre le discours du président et le mien, et nous considérons l'un comme l'autre que l'enjeu principal est que l'assurance maladie devienne un opérateur de gestion du risque efficace. Cela ne veut pas dire que les efforts de productivité doivent être abandonnés, mais qu'il va falloir les redéployer pour exercer plus efficacement ce nouveau métier. L'assurance maladie va être confrontée à une mutation de sa culture d'entreprise et de ses métiers. La part des métiers dits de production, qui représentaient plus de 60 % des effectifs en 1999, devrait tomber à moins de 50 %, en particulier grâce à l'amélioration des conditions de la liquidation. Dans le même temps les métiers dédiés aux relations avec la clientèle devraient passer de moins de 10 % des effectifs à plus de 15 %, et les métiers liés à la régulation, qui revêtent une grande importance stratégique, devraient retrouver une place plus importante alors qu'ils occupent actuellement moins de 5 % des effectifs. Cette évolution sera au cœur de la prochaine COG.

L'assurance maladie a montré sa capacité de réaction en mettant en place en six mois, dans le cadre de l'opération du médecin traitant, un système de traitement de masse de 38 millions de déclarations nouvelles, tout en réduisant considérablement les coûts de gestion et sans embaucher de personnel. Il est donc possible de mobiliser le réseau autour d'un objectif clair. Aujourd'hui, la réforme confie de nouvelles compétences à l'assurance maladie, l'enjeu des années 2004-2006, c'est qu'elle se montre à la hauteur. Il faut donc modifier notre stratégie, et c'est ce que nous sommes en train de faire avec les nouvelles orientations sur la gestion du risque qui comporteront, notamment, un développement des services dédiés aux assurés, en particulier en direction des plus gros consommateurs.

Je ne suis pas certain que le contrôle soit la réponse la plus appropriée aux patients qui souffrent d'affections de longue durée. Nous devons développer l'accompagnement en prévention primaire et secondaire, mettre en place de nouveaux protocoles et les gérer de façon active. C'est un véritable enjeu car il est vrai que nous avons devant nous huit millions de protocoles à

réaliser et à suivre. De ce point de vue, les effectifs du service du contrôle médical ne sont vraisemblablement pas suffisants, d'autant que deux cents postes sont actuellement vacants. Il va donc falloir trouver les moyens d'insuffler une nouvelle dynamique à ce service, notamment pour clarifier ses métiers : accompagnement des assurés, relations avec les professionnels de santé, contrôle. De ce point de vue, la décision que nous avons prise d'annoncer à l'avance, chaque année, quels seraient les thèmes du contrôle confirme notre volonté de transparence.

Cette évolution stratégique majeure ne sera possible que si nous parvenons à des gains de productivité substantiels dans nos activités traditionnelles, dont le chiffrage relève, aux termes de la réforme, du conseil de la CNAMTS. C'est donc essentiellement pour la liquidation que nous ne remplacerons qu'un départ en retraite sur deux, en profitant pleinement des effets de la dématérialisation, grâce à la généralisation de la carte SESAM-Vitale et à la scannérisation des feuilles de soins papier. Dans la mesure où nous enregistrons actuellement 2 000 départs chaque année et où nous devrions passer bientôt à 4 000, les effectifs devraient diminuer de 2 000 équivalents temps plein. Une partie de ces emplois et des gains de productivité devront être recyclés au profit des nouveaux métiers et des nouvelles compétences. À défaut, nous ne parviendrions pas à optimiser les dépenses de santé, ce qui passe aussi par le développement de notre fonction de régulation, actuellement insuffisamment assurée. Tel sera l'enjeu de la prochaine COG.

Les précédentes ont-elles été insuffisantes ? Je ne le crois pas. À partir de 1996 nous avons engagé l'assurance maladie et les autres branches dans une logique professionnelle de programmation pluriannuelle qui a permis progressivement de gagner en efficacité. Réduire les coûts n'est pas un objectif en soi, ce qui est important c'est que le service au public soit aussi efficient que possible.

M. Pierre Morange, coprésident : Cela semble sous-entendre une gestion administrative unique et une direction nationale des ressources humaines, capable de prendre en compte l'ensemble de ces mouvements.

M. Frédéric Van Rookeghem : La gestion des ressources humaines est déterminante pour les évolutions à venir. Aujourd'hui, la direction des ressources humaines est gérée, en liaison avec l'évolution du réseau, au sein d'une direction des opérations. Ce n'est pas une organisation bien efficace. Nous avons toutefois une vision globale de nos effectifs. Mais si la question est de savoir si le directeur de la CNAMTS a autorité sur la gestion des ressources humaines dans telle ou telle caisse primaire, la réponse est non. Nous avons des cadres dirigeants dans nos caisses et nous passons des contrats avec eux sur les évolutions, à partir de masses budgétaires. Cela donne des résultats. Ainsi, dans les grandes caisses parisiennes, le taux de remplacement est actuellement de

10 %, ce qu'aucun service de l'État ne serait capable de réaliser. Cela se fait sans mouvement social lourd, dans le cadre d'une négociation menée dans chacune des caisses. Les caisses parisiennes ferment des centres de production qui ne sont pas nécessaires et maintiennent des points d'accueil ; elles l'expliquent aux élus locaux et tout se passe de manière déconcentrée. Il faut donc trouver un bon équilibre entre le pilotage au niveau national, qui est indispensable pour réguler le monopole, et la capacité d'action au niveau local, qui permet parfois d'aller plus loin. C'est cet équilibre que nous recherchons.

M. Georges Colombier : Vous avez beaucoup insisté sur les suppressions de postes, mais pouvez-vous nous en dire davantage sur la réalisation d'objectifs communs à l'ensemble des caisses ?

M. Jacques Domergue : Vous avez utilisé un vocabulaire qui laisse penser que la gestion de l'assurance maladie va se rapprocher de celle d'une entreprise, ce qui n'est pas pour me déplaire car il faut en effet rationaliser son fonctionnement. L'application de la réforme est fondée essentiellement sur une modification des comportements des prescripteurs – qu'il sera bon que vos commerciaux aillent démarcher car les médecins ont souvent besoin qu'on leur tienne la main pour rédiger leurs prescriptions –, mais aussi des comportements des utilisateurs du système de santé, qui semblent plus difficiles à atteindre. Allez-vous utiliser les grands médias pour toucher nos 62 millions de compatriotes et lancer une campagne d'information à destination du grand public ? Il me semble que c'est ainsi que les Français se sentiront directement concernés par ce changement d'état d'esprit, on l'a vu avec la campagne précédente sur les antibiotiques.

Ma seconde question porte sur les relations entre l'UNCAM et les caisses primaires. Le classement de *L'Expansion* place certaines caisses en tête. Or, les conseils d'administration de ces caisses ne sont pas toujours en phase avec la direction et avec sa conception d'une gestion plus entrepreneuriale. Comment faire comprendre aux salariés et aux conseils d'administration qu'il faut changer de mode de gestion non pour faire des économies mais pour soigner au mieux les Français ?

M. Michel Régereau : Ce classement est distribué largement dans le réseau, mais le mensuel a omis de dire que l'assurance maladie travaillait à la fois sur les coûts et sur l'efficacité.

Il est vrai qu'il y a parfois conflit entre les conseils d'administration et la direction, parce que les premiers considèrent qu'on ne peut réduire les coûts tant que les objectifs de qualité, comme la réduction des délais d'attente et de paiement, ne sont pas atteints. C'est donc bien sur cette question de l'efficacité qu'il peut y avoir débat. Dans les directives et dans les contrats pluriannuels de gestion (CPG) qui sont négociées entre la CNAMTS et

les caisses locales figure l'ensemble de ces objectifs. Il s'agit bien de se préoccuper à la fois des coûts de gestion et du service rendu. Il serait en outre illusoire de vouloir tout gérer depuis Paris. On entraîne et on mobilise mieux les directions et les cadres si on leur laisse des responsabilités au sein d'un engagement collectif.

La réflexion, qui n'est pas encore engagée, sur la reconfiguration du réseau devra partir de la déclinaison régionale des objectifs nationaux pour être mise en oeuvre au niveau le plus pertinent, qui est d'abord le département.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous sommes satisfaits par ces grandes orientations, mais pourriez-vous étayer votre discours par des données précises sur les indicateurs d'activité que vous souhaitez mettre en oeuvre, qu'il s'agisse de la dématérialisation des feuilles de soins ou des mesures de simplification administrative ?

M. Michel Régereau : Nous avons en effet des objectifs chiffrés en matière de qualité : moins de vingt minutes d'attente pour 95 % des personnes qui se présentent à l'accueil, moins de trente secondes avant une réponse à un appel téléphonique. La caisse nationale vérifie chaque année si ces objectifs sont atteints et nous sommes pour l'instant en avance.

Je veux aussi revenir sur l'évolution des métiers, en fonction de la loi, mais aussi autour de la classification commune des actes médicaux (CCAM). Avec la tarification à l'activité, la caisse d'assurance maladie va mieux savoir ce qu'elle rembourse. Un pas considérable a déjà été franchi avec le codage en pharmacie, qui a permis de voir ce qui était délivré et d'agir. De même, avec la CCAM, on comprendra mieux quels actes techniques sont réalisés. Cela nécessite des travaux de statistiques, d'études et de cartographie. Ils sont en cours à propos des gros prescripteurs, des gros consommateurs, autour, en priorité, des objectifs fixés dans la convention qui a été signée avec les médecins. Pour avancer sur d'autres sujets comme les indemnités journalières, nous attendons que la Haute Autorité de santé définissent plus précisément les protocoles, notamment en matière d'affections de longue durée.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Nous ne sommes pas ici pour parler de la politique de gestion du risque et de la maîtrise médicalisée mais, conformément aux missions de la MECSS, des outils. Il convient donc que nous revenions aux objectifs ainsi qu'aux financements dont vous avez besoin.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Comment voyez-vous la future COG ? Quels indicateurs nouveaux devrait-elle comporter ? Quelles méthodes de simplification demanderiez-vous à l'État ? Pensez-vous que le réseau actuel, qui date de 1945, et sa multitude d'échelons sont encore adaptés ? Avez-vous déjà une idée quant à d'éventuelles restructurations ? C'est sur ces

questions précises que nous souhaitons vous entendre puisque notre mission doit traiter de l'organisation et des coûts de gestion des caisses et non de la maîtrise médicalisée.

M. Frédéric Van Roekeghem : Le travail de préparation de la prochaine COG va s'étaler sur plusieurs mois, en passant en revue l'ensemble de nos missions afin de voir quels outils et quel format de réseau sont les mieux à même de nous permettre de les remplir. Il m'est donc quelque peu difficile d'anticiper sur les résultats des travaux à venir. En octobre, nous disposerons d'orientations sur l'évolution du réseau qui tiendront compte des cahiers des charges pour la gestion des risques et pour les relations avec les usagers, en particulier en ce qui concerne l'hospitalisation et le médicament. Mais on peut d'ores et déjà tracer un certain nombre de pistes. En particulier, une gestion plus entrepreneuriale de l'assurance maladie est nécessaire pour lui permettre de développer ses compétences d'assureur en santé. Cela signifie qu'il faudra dégager des enveloppes financières importantes pour rénover notre système d'information. L'audit mené par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF) montre qu'il faudra investir 1,1 milliard d'euros en quatre ans pour transformer un système trop peu réactif et trop segmenté, qui n'offre pas de connexion, par exemple, entre les logiciels médicaux et administratifs. L'informatique est un investissement indispensable à toute modernisation.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Si je comprends bien, vous escomptez 200 millions d'euros d'économies de la réduction de la masse salariale, tandis que la modernisation de l'informatique devrait coûter 1,1 milliard.

M. Frédéric Van Roekeghem : Nous avons besoin d'un système d'information très évolué. Je prends un exemple : lorsque le service du contrôle médical refuse une entente préalable, il faut le notifier aux services administratifs, mais il n'y a pas de lien informatique entre les systèmes et l'on n'est pas certain qu'une deuxième demande ne serait pas acceptée. Ce sont des problèmes simples mais qui nécessitent un traitement informatique approfondi.

M. Pierre Morange, coprésident : On peut quand même s'étonner que de telles réflexions de bon sens n'aient pas été faites plus tôt. Par ailleurs, la gestion très lourde des indemnités journalières fait partie des fameux indicateurs d'activité et nous aimerions qu'on nous fournisse des informations sur ce sujet, comme sur un certain nombre d'autres, en particulier l'absentéisme du personnel.

M. Frédéric Van Roekeghem : Vous m'avez interrogé également sur les mesures de simplification. Le service du contrôle médical est en partie bloqué par la nécessité de délivrer des ententes préalables sur des dossiers qui

ne sont pas prioritaires au regard des enjeux et des dépenses. Il faut donc que nous ayons la possibilité de proposer rapidement, dans la future COG, des dispositifs permettant d'alléger les contraintes qui pèsent sur ce service et de recentrer sur le suivi des patients. Ce travail est en cours. Dans le même esprit, j'étais hier à la caisse de Bordeaux, où l'on m'a confirmé que les procédures internes qui nous sont imposées par la réglementation devaient être allégées pour gagner en efficacité. Il y aura donc une partie relative à la réglementation dans nos propositions de simplification.

M. Pierre Morange, coprésident : Les dernières mesures dépendent-elles de vous-même, de l'exécutif ou du législatif ?

M. Frédéric Van Roekeghem : Une grande partie relève de l'exécutif, qu'il s'agisse de notre organisation générale ou du service du contrôle médical, encore régi par des textes réglementaires. Nous devons, dans les mois qui viennent, récapituler l'ensemble des points que nous souhaitons voir évoluer.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Avez-vous l'intention, parallèlement, de demander une modification du fonctionnement hiérarchique au sein de l'assurance maladie, y compris pour le contrôle médical ? Demanderez-vous, de même, une modification de l'empilement, du périmètre, de la structure de l'ensemble caisse nationale, caisses régionales, caisses primaires ?

M. Frédéric Van Roekeghem : Nous aurons à ce propos un débat avec le conseil de la caisse nationale et le gouvernement, mais il me semble que l'existence d'un nombre important de caisses n'empêche pas des gains de productivité, on l'a vu en 2004 et en 2005. Ce qui pose problème, c'est plutôt la mise en cohérence, notamment au niveau régional, de l'ensemble des acteurs de l'assurance maladie, en ce qui concerne, par exemple, l'offre de soins hospitaliers.

Faut-il réduire le nombre de caisses ? Il est vrai qu'elles sont très nombreuses dans certains départements, on en compte ainsi neuf dans le Nord. Nous n'écartons pas cette possibilité. On peut s'inspirer de ce qui a été fait pour le réseau de recouvrement, notamment entre les URSSAF d'Arras et de Douai. Il faudra choisir entre un renforcement de la coordination, avec le maintien d'un grand nombre d'organismes pour des raisons historiques, et des rapprochements et une mutualisation qui nous permettraient de gagner en efficacité.

S'agissant de la hiérarchie et du commandement, vous avez vu que nous jugeons important de donner une gestion plus entrepreneuriale à l'assurance maladie. De ce point de vue, la nomination des directeurs des caisses primaires et régionales par le directeur de la caisse nationale est un élément de management. Notre vision n'est pas administrative, une entreprise

de 100 000 personnes ne fonctionne pas comme cela. Nous voulons disposer de cadres dirigeants responsables dans le cadre d'une politique et d'une stratégie clairement affichées, définies par le conseil et mises en œuvre par l'exécutif.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Il reste encore quelques incohérences. Que pensez-vous, par exemple, des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) ?

M. Frédéric Van Roekeghem : Il est vrai que la réforme les a laissées de côté parce qu'il s'agissait de modifier l'architecture de la branche maladie et que ce sont des organes mixtes, qui travaillent en partie pour l'hospitalisation en liaison avec les agences régionales de l'hospitalisation (ARH), en partie pour la branche accidents du travail, et en partie pour la vieillesse. Nous voulons utiliser leurs compétences pour développer une politique cohérente au niveau de l'UNCAM en tant qu'acheteur de soins puisque 40 % des dépenses d'assurance maladie sont hospitalières et que 10 % sont consacrées aux établissements médico-sociaux. Il faudra mettre en cohérence la réforme de l'assurance maladie et la gestion des CRAM, mais cela se fera plus facilement quand on aura homogénéisé la gestion des différentes branches.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous aimerions vivement, afin de pouvoir en suivre la mise en œuvre effective, avoir connaissance de la liste des mesures de simplification administrative que vous proposerez.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : La certification ISO des caisses, qui marquerait un progrès, fait-elle partie de vos objectifs ?

Mme Marie-Renée Babel, directrice déléguée aux ressources et au réseau : La certification de toutes les caisses primaires sera achevée le 30 juin. La procédure commence cette année pour les caisses régionales et les centres informatiques.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Comment envisagez-vous l'évolution de l'offre médicale de l'assurance maladie, dans un contexte de pénurie de personnels médicaux ?

M. Michel Régereau : La restructuration de l'offre de soins est récente et on n'a sans doute pas achevé l'analyse de cette réorientation. Les unions pour la gestion des établissements des caisses d'assurance maladie (UGECAM) ont été regroupées sur une douzaine de régions. Il est envisagé d'axer les établissements sur les soins de suite et la réadaptation, secteurs pour lesquels on manque cruellement de lits. Mais bouleverser le système perturberait les équipes et dégraderait le climat social.

M. Pierre Morange, coprésident : Mais une réflexion est-elle en cours sur la répartition des compétences entre le médical et le social au sein de la nouvelle architecture ?

M. Michel Régereau : La restructuration est simple. Les établissements s'orientent vers un certain nombre de spécificités, certains étant axés sur les soins, d'autres sur le médico-social. Au bout du compte, il faudra regarder, en fonction des compétences de chaque établissement, quel est le bon interlocuteur, ARH ou conseils généraux.

Nos conseils sont très attachés à l'action sociale et nous savons que, même si nous renforçons la prise en charge, les textes ne régleront jamais tout. Ainsi, les centres communaux d'action sociale doivent intervenir au cas par cas. Il faut donc préciser des critères d'action sociale pour lesquels le directeur a pleine compétence, mais aussi prévoir un regard des conseils sur les aides individuelles, ce qui leur permettrait également de constater les difficultés juridiques et politiques et d'alimenter ainsi la réflexion de l'assurance maladie.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Vous avez insisté sur les gains de productivité dans les métiers traditionnels de la liquidation et de la production. Pourquoi n'avez-vous pas jugé utile d'introduire dans la nouvelle convention médicale une obligation de télétransmission pour les professionnels de santé ?

Mme Paulette Guinchard-Kunstler : J'ai bien entendu ce que vous avez dit sur la nécessité de définir les responsabilités des uns et des autres. Pour ma part, je suis persuadée qu'on trouvera le bon dispositif si on évalue correctement ce qui se passe. Je souhaite donc savoir quels mécanismes d'évaluation sont prévus au niveau national et local.

M. Frédéric Van Roekeghem : Je crois que ce n'est pas en contraignant les professionnels de santé qu'on améliorera le taux de télétransmission. Ils se sont engagés, dans la convention médicale, à augmenter ce taux de 5 % par an. Aujourd'hui, si les généralistes télétransmettent assez largement, avec un taux de 80 %, ce n'est pas le cas des spécialistes, pour lesquels le taux tombe à 60 %. Tout l'enjeu de la maîtrise médicalisée est de parvenir à convaincre les professionnels qu'ils doivent coopérer avec l'assurance maladie. S'il n'y a pas de résultats, nous pourrions dire qu'ils ne coopèrent pas et proposer d'autres mesures.

M. Pierre Morange, coprésident : Il faudrait disposer des informations en fonction des différents types de prescripteurs et de leur statut. Enregistre-t-on le plus mauvais taux de télétransmission dans le secteur libéral, dans les établissements publics ou dans les établissements privés ? Quels sont les obstacles administratifs à l'amélioration de ce taux ?

M. Frédéric Van Roekeghem : Nous vous fournirons cette répartition ultérieurement. Nous sommes encore, pour un temps sans doute assez bref, dans une période de montée en puissance de l'incitation à la télétransmission. Quand nous serons parvenus à plus de 80 %, nous pourrons rechercher la généralisation par des mesures obligatoires, notamment pour éviter les fraudes. Mais, pour l'instant, mieux vaut inciter que contraindre.

Mme Marie-Renée Babel : S'agissant des établissements sanitaires et sociaux de l'assurance maladie, les critères d'évaluation sont regroupés dans des contrats d'engagement. Les indicateurs retenus sont liés à l'activité et à la qualité des soins. Nous y ajouterons cette année des indicateurs liés aux différents champs de la maîtrise médicalisée, car nous souhaitons que nos établissements s'engagent dans ce domaine.

M. Pierre Morange, coprésident : Mais comment faire la part, dans l'évaluation, entre le médical et le social ?

Mme Paulette Guinchard-Kunstler : On a dit qu'il était important de voir, dans le secteur médico-social, quelle est la place des conseils généraux, des CRAM, des caisses. Mais il est évident qu'il faut traiter la question du lien entre médical et médico-social et que les responsabilités sont plutôt moins clairement établies depuis les lois de décentralisation. Pour savoir qui est le chef de file et qui exerce les responsabilités, on a besoin d'une évaluation. Je souhaite donc savoir de quels dispositifs vous vous dotez pour la mener.

M. Frédéric Van Roekeghem : Pour l'analyse de l'offre de soins dans les territoires, y compris pour les établissements de l'assurance maladie, le pivot est l'ARH. Pour notre part, notre métier est plutôt celui de gestionnaires de risques mais il se trouve qu'à travers les UGECAM, nous sommes aussi opérateurs. Cela étant, quand on voit que nous sommes, par le biais de l'UGECAM d'Alsace, propriétaires d'un centre de médico-chirurgie obstétrique situé à quelques mètres du CHU, on se dit qu'il est effectivement nécessaire de rationaliser pour obtenir de meilleurs résultats.

M. Pierre Morange, coprésident : Madame, Messieurs, je vous remercie.

*

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a ensuite entendu Mme Danièle Karniewicz, présidente du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), et M. Patrick Hermange, directeur.

M. Pierre Morange, coprésident : Madame, Messieurs, je vous remercie de vous être rendus à l'invitation de la MECSS et donne d'entrée de jeu la parole à notre rapporteur.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Je vous remercie, à mon tour, de votre présence ce matin. Vous êtes en train de négocier la future convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche vieillesse du régime général pour 2005-2008, qui intégrera à la fois les tâches nouvelles liées à la réforme des retraites et l'augmentation de la productivité. La Cour des comptes a fait un bilan mitigé de la précédente COG, et la comptabilité analytique dont vous êtes maintenant dotés fait apparaître un accroissement des coûts de production, notamment du fait des coûts de personnel. Quels seront, sachant cela, vos objectifs de performance et de productivité ? Comment remédier aux défauts des COG précédentes ? Quels nouveaux indicateurs introduire ? Et quelle échéance est prévue pour la signature de la convention ?

Mme Danièle Karniewicz : Nous venons d'achever la COG 2001-2004, qui était orientée avant tout vers la qualité du service rendu et vers la proximité. Bilan « mitigé » ? Il faut tout de même rappeler que les évolutions législatives intervenues durant ces quatre années ont été très importantes, et ont constitué une charge considérable : le passage à l'euro, les 35 heures, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la réforme des retraites. Et cette dernière a dû s'appliquer très vite, avec des décrets d'application dont certains sont sortis au tout dernier moment.

M. Patrick Hermange : Nous avons naturellement lu avec beaucoup d'attention les analyses et les recommandations de la Cour des comptes, et si la nouvelle COG a été bâtie en tenant compte de ce bilan « mitigé », je souhaite néanmoins le remettre en perspective, au regard de deux éléments principaux.

Tout d'abord, il n'est pas facile de faire des progrès de productivité importants quand 70 % des dépenses sont des dépenses de personnel, un personnel dont il est difficile, qui plus est, de se séparer. C'est pourquoi la convention 2001-2004 a surtout recherché l'amélioration, d'ailleurs reconnue par la Cour des comptes, de la qualité du service, ainsi que la construction d'instruments et de politiques ayant vocation à dégager dans un deuxième temps des progrès de productivité, notamment par la dématérialisation du transfert des données sociales des entreprises et la

modernisation des supports informatiques, le tout dans un contexte où très peu de nos employés sont partis à la retraite.

Ensuite, la branche a su prendre en charge la réforme des retraites, et notamment sa mesure-phare : les départs anticipés avant soixante ans pour les longues carrières. A moyens à peu près équivalents, puisqu'un certain nombre de créations d'emplois avaient été accordées, la branche a accru sa production de 25 %. Au total, les progrès de productivité ont été évalués à 14 % pour la période 2001-2004.

Quels sont nos objectifs de performance ? Ceux de la nouvelle COG, adoptée par le conseil d'administration au début de mars, sont davantage tournés vers les progrès de productivité. Nous avons une fenêtre d'opportunité majeure, avec 1 600 départs à la retraite prévus dans les prochaines années sur un effectif de 13 700, pour mettre en œuvre les chantiers élaborés en 2001-2004, qui devraient amener des gains non négligeables, avec une progression prévue de la charge de travail de 16 % sur quatre ans. Nous avons regardé avec beaucoup d'attention les constatations de la Cour des comptes, qui a mis en relief, et nous adhérons à cette analyse, la place sans doute insuffisante des progrès de productivité dans la précédente convention. C'est dans ce contexte que nous avons densifié à la fois les politiques mises en place et le nombre d'indicateurs chiffrés relatifs à cette notion.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous entendons bien tout ce que vous nous dites, mais y a-t-il, *in fine*, des objectifs précis et chiffrés ? En matière de remplacement des départs à la retraite, par exemple ? De coût de liquidation par pension ? Quels objectifs vous donnez-vous, compte tenu à la fois des complexités liées à la diversification des parcours professionnels et des possibilités ouvertes par la dématérialisation des données et l'informatisation des processus ?

M. Patrick Hermange : Pour la liquidation, qui est notre cœur de métier, la nouvelle COG prévoit des progrès annuels de productivité de 2,5 %, soit environ 10 % en quatre ans. Pour la collecte des données sociales auprès des entreprises, autre cœur de métier de la branche, les progrès prévus sont plus importants encore, de l'ordre de 6,5 % de plus.

M. Pierre Morange, coprésident : Et pour les départs à la retraite ?

M. Patrick Hermange : Nous en prévoyons, je parle sous le contrôle de M. André Fito, quelque 1 600 au total en 2005-2008. Mais il faut savoir que la progression de l'activité, évaluée à 16 % comme je l'ai dit à l'instant, connaîtra une « bosse » importante en 2005-2006, liée à la montée en puissance du droit à l'information, c'est-à-dire à l'abaissement de 58 à 54 ans de l'âge où nous devons donner aux assurés des estimations de leurs droits à

pension. Afin de faire face à ce surcroît d'activité au cours de ces deux années sans augmenter nos effectifs permanents, nous avons prévu trois dispositifs.

La précédente COG nous autorisait à créer 1 200 emplois supplémentaires en 2003-2004, pour anticiper le « papy-boom » ; ces emplois sont consolidés. En second lieu, 300 autres postes seront créés en 2005, dont 60 nous ont d'ailleurs été accordés par la tutelle dès la fin de 2004 à la suite de l'intervention du conseil d'administration, soucieux des difficultés de mise en œuvre de la réforme des retraites. Enfin, nous avons prévu, pour faire face au pic d'activité de 2005-2006, l'embauche de 300 personnes sur CDD ; le conseil d'administration ne nous a pas suivis, et a choisi une autre option, que Mme la Présidente va vous exposer.

Mme Danièle Karniewicz : Nous avons préféré, s'agissant d'emplois forcément limités dans le temps, embaucher trois cents seniors. Il nous a semblé que nous devions saisir cette occasion, que c'était à nous de le faire, mais cela n'a pas été facile.

M. Pierre Morange, coprésident : Des seniors de quel âge ? Et qui avaient suivi quel parcours professionnel ?

Mme Danièle Karniewicz : Entre 55 et 57 ans. Les former ne sera pas facile, car la liquidation est un métier très particulier, mais c'est une raison de plus pour investir dans une formation de quelques mois pour des gens qui vont travailler plusieurs années, et non pas le temps d'un CDD. Cela nous a paru important que la branche vieillesse favorise l'emploi des seniors.

M. Pierre Morange, coprésident : Et quel sera le taux de remplacement des départs à la retraite ?

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Pour ma part, je souhaite savoir comment se répartissent, par grandes familles de métiers, vos 13 700 employés.

Par ailleurs, je crois qu'en Ile-de-France vous faites directement la liquidation, sans passer par la caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) comme dans les autres régions. Pourquoi ? Est-il envisageable de procéder de la même façon ailleurs ? Est-ce que cela vous coûte plus cher, ou est-ce l'inverse ? Bref, quelle est votre articulation avec les CRAM, et quel jugement portez-vous sur cette articulation ?

M. Pierre Morange, coprésident : Et quel est le coût de liquidation d'une retraite ?

M. André Fito : Ce coût est de 6,05 euros en 2005 et devrait être de 5,30 euros en 2008. Cela fait partie de nos indicateurs.

S'agissant du taux de remplacement, nous aurons, au 31 décembre 2008, 285 personnes de moins qu'au 31 décembre 2004. Nous allons commencer la période de quatre ans avec plus de recrutements que de départs, et nous l'achèverons avec un taux de remplacement compris entre 50 et 60 %.

M. Patrick Hermange : De 14 926 personnes en 2005, les effectifs passeront à 14 393 en 2008, compte tenu de la « bosse » d'activité que j'évoquais il y a un instant.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Quelle est la répartition par métiers ?

M. André Fito : En 2004, sur 14 246 personnes, 933 travaillaient au traitement des déclarations annuelles des données sociales des entreprises ; elles seront 791 en 2008, soit environ 15 % de moins.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Ces déclarations vous arrivent-elles sur papier ou par transmission électronique ?

M. André Fito : La moitié des déclarations nous sont transmises par l'Internet, l'autre moitié sur papier ou support magnétique. Mais la dématérialisation concerne les trois quarts des salariés, étant donné que ce sont surtout les petites entreprises qui recourent encore au support papier.

Le droit à l'information, qui comprend notamment les rectifications et réclamations, devrait occuper 234 personnes en 2008. Les retraites proprement dites, c'est-à-dire la régularisation des carrières, la liquidation des droits, le contrôle et le versement des prestations, occupent 9 226 personnes, qui seront 9 557 en fin de COG, soit 3,6 % de plus. L'action sociale, 424 personnes, qui ne seront plus que 394, les processus transversaux, 2 076 personnes, qui ne seront plus que 1 926, soit 7 % de moins. L'informatique, 778 personnes en 2004 et 628 en 2008, soit une diminution de 19 %, grâce à la concentration des centres de traitement. Enfin, les fonctions nationales occuperont 818 personnes au lieu de 780, soit une hausse de 4,9 %.

M. Pierre Morange, coprésident : De quoi s'agit-il ?

M. André Fito : Du rôle de tête de réseau joué par la CNAMTS : gestion budgétaire, une partie de la comptabilité, de l'informatique, etc...

M. Pierre Morange, coprésident : Quelle est votre réflexion sur les 394 postes prévus pour l'action sociale en 2008 ?

M. Patrick Hermange : Ce volume d'emplois est à mettre en regard des orientations de la nouvelle COG, dont un chapitre particulier tire les conséquences de la création de l'APA, désormais confiée aux conseils généraux, tandis que nous-mêmes nous occupons davantage des personnes en faible perte d'autonomie, avec une forte politique de prévention, des

partenariats renforcés avec les conseils généraux, les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) ou les coordinations gérontologiques, de la fonction d'évaluation des besoins globaux de la personne, ainsi que du maintien d'une aide non négligeable à la modernisation des établissements et à la diversification des lieux d'accueil. Tout cela requiert tout de même un certain volume de personnel, même si l'informatisation et le recours à l'Internet permettent des gains de productivité.

M. Pierre Morange, coprésident : Je voudrais revenir à la question précise posée par M. Jean-Marie Le Guen sur l'Ile-de-France et sur vos liens contractuels avec les CRAM des autres régions. Et je voudrais aussi faire le lien avec celle posée par Mme Paulette Guinchard-Kunstler lors de l'audition précédente, sur la frontière entre le médical et le social, qui sera d'ailleurs le troisième thème de réflexion de la MECSS. Il est important en effet de clarifier les choses, et ce sans contester la compétence des uns ou des autres, mais tout simplement pour rationaliser les moyens et pour rendre le système plus lisible, aussi bien par le citoyen qui le finance que par celui qui en bénéficie.

M. Patrick Hermange : Historiquement, la CNAVTS est également caisse régionale pour l'Ile-de-France pour le traitement des retraites. C'est un sujet qui fait débat depuis de nombreuses années, notamment au conseil d'administration, mais mon expérience de directeur général me fait dire que le fait que la caisse nationale soit opérateur sur le terrain est loin d'avoir des effets négatifs, bien au contraire. Il s'agit certes d'une lourde charge pour les 4 000 agents de la caisse nationale, mais j'y vois un avantage considérable : cela nous donne une plus grande légitimité pour dialoguer avec les caisses régionales, car nous savons ce que c'est que d'être opérateur nous-mêmes, nous savons ce qu'il est possible de leur demander de mettre en œuvre sur le terrain et où sont les difficultés. C'est une originalité dans l'architecture de la sécurité sociale française, j'en conviens, mais ce n'est pas un handicap, loin de là. Et c'est sans doute une source d'économies.

M. Pierre Morange, coprésident : Dans ces conditions, pourquoi ne pas généraliser ce système aux autres régions, au nom de l'efficacité, de la rationalisation ? Ou faire l'inverse, pour ceux qui estiment que la caisse nationale doit avoir plus de distance par rapport au terrain ? J'aimerais que Mme la Présidente nous donne son point de vue.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Je voudrais que nous parlions de votre réseau. Vous auriez, semble-t-il, un peu plus de 2 000 structures de proximité. Avez-vous une stratégie de restructuration ou de réorganisation de votre implantation territoriale ?

D'autre part, si la liquidation des retraites, qui est votre métier principal, est plutôt centralisée, vous faites également de l'action sociale, dont la compétence appartient désormais essentiellement aux conseils généraux. Quelles relations vos antennes locales entretiennent-elles avec eux ? Et est-il indispensable que vous conserviez des antennes locales ?

M. Patrick Hermange : J'ai dit que ce n'était pas un handicap d'être à la fois caisse nationale et caisse régionale, je n'ai pas parlé du réseau lui-même. J'estime que sa structure actuelle, avec des caisses régionales en nombre limité - seize en métropole, plus quatre caisses générales de sécurité sociale (CGSS) dans les départements d'outre-mer - est une bonne architecture, performante, et facile à gérer. Nous réunissons tous les deux mois les directeurs de caisses régionales, et nous avons en outre des réunions thématiques avec leurs collaborateurs. Cela permet un management très rapproché.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Mais pourquoi ces seize caisses ne sont-elles pas intégrées à la CNAVTS ? Quel intérêt y a-t-il à ce que ce soient des caisses d'assurance maladie qui s'occupent de retraites ? Autrement dit, pourquoi la CNAVTS ne fait-elle pas partout ce qu'elle fait en Ile-de-France ?

M. Patrick Hermange : Il serait tout à fait envisageable de créer des caisses régionales d'assurance vieillesse (CRAV). Il en existe d'ailleurs une en Alsace-Moselle.

M. Pierre Morange, coprésident : Même sans créer quoi que ce soit, pourquoi ne pas simplement étendre le dispositif actuel, en reprenant les compétences actuellement assumées, dans les régions, par les CRAM, au titre du parallélisme des formes et de la lisibilité du système ? Y a-t-il, au sein de la CNAVTS, une réflexion sur ce sujet ?

M. Patrick Hermange : Nous n'envisageons pas une gestion centralisée au niveau national de l'ensemble du régime général d'assurance vieillesse. Nous considérons que le fait de s'appuyer sur des caisses régionales est une bonne chose. Est-il légitime ou non que ces caisses régionales soient, comme c'est le cas depuis trente ou quarante ans, des caisses d'assurance maladie ? Il serait tout à fait légitime de créer des CRAV, et cela donnerait assurément au système la lisibilité dont il manque, mais le fait que les CRAM assurent plusieurs fonctions génère des synergies utiles, et non négligeables, pour la branche vieillesse. La première illustration, importante, en est la politique d'action sociale des CRAM, qui permet de faire le lien entre le sanitaire et le social. Le directeur régional de la CRAM, rappelons-le, est aussi vice-président de l'ARH, et siège dans de nombreuses instances sanitaires. Et l'on sait combien les politiques menées en direction des personnes âgées souffrent, et ce depuis longtemps, de la coupure entre le social et le sanitaire.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Quelles sont les sommes affectées par l'assurance vieillesse à l'action sociale ?

M. Patrick Hermange : Environ 2,5 milliards de francs, soit 375 millions d'euros.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Dès lors que l'essentiel de l'action médico-sociale en direction des personnes âgées est du ressort des conseils généraux, avec une articulation éventuelle avec les municipalités et un financement possible par la future caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), quelle est la valeur ajoutée de l'action sociale de la CNAVTS, mis à part le fait qu'elle apporte de l'argent ?

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : J'ai une question complémentaire sur le nombre d'antennes locales dans l'hexagone, qui semble relativement important ?

M. Pierre Morange, coprésident : On peut aussi s'interroger sur la notion de synergie, qui conduit souvent à justifier une action par le fait qu'elle est conduite selon un mode opératoire différent. Je reviens à ma question : pourquoi ne pas généraliser ce qui se fait en Ile-de-France ? Quelle est la pertinence de l'intervention des CRAM dans la liquidation des pensions ? Et s'agissant plus généralement des relations entre le sanitaire et le social, il demeure que la multiplicité des acteurs - conseils généraux, CNSA, assurance maladie - pose quand même problème.

Mme Danièle Karniewicz : Je ne comprends pas très bien ce que vous entendez par « généraliser » la structure nationale : s'agirait-il de créer des directions régionales ?

M. Pierre Morange, coprésident : La question est simple : pourquoi les retraites ne sont-elles gérées par l'assurance vieillesse elle-même qu'en Ile-de-France, et dans les autres régions par l'assurance maladie ?

Mme Danièle Karniewicz : Il y a un besoin de proximité, de structures d'accueil des assurés. C'est évident.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Nous ne nous situons pas dans une perspective de régionalisation ni de projection sur le terrain. Nous demandons simplement pourquoi l'assurance vieillesse ne gère pas directement ses propres prestations dans toute la France ? Si vous le faisiez, est-ce que cela vous fait gagner en légitimité, en efficacité, en productivité ? Ou est-ce qu'au contraire tout le système serait frappé d'embolie ? Ou est-ce qu'il s'agit en fin de compte d'une question purement politique, liée à l'histoire ?

Mme Paulette Guinchard-Kunstler : Je suis impressionnée, pour ma part, par le grand nombre de cabinets de consultants qui s'installent,

partout en France, sur le créneau de l'assistance à la liquidation de la retraite. Est-ce que cela vous a amenés à réfléchir à la complexité du système, qui est une grande source de préoccupation pour les gens ? Et est-ce que, sur un plan plus terre-à-terre, l'activité de ces cabinets, que je vois sans arrêt en train de téléphoner aux caisses, vous donne du travail en plus ? Je voudrais également savoir, comme M. Jean-Marie Le Guen et M. Pierre Morange, si une liquidation organisée nationalement serait plus économique, sachant que la proximité n'est pas forcément synonyme d'efficacité, compte tenu des possibilités offertes par l'Internet.

Deuxièmement, et je sais que c'est une question à laquelle vous êtes sensibles, le lien entre le médical et le social est, de toutes les questions relatives à l'organisation de notre protection sociale, l'une des plus importantes, peut-être même la plus importante, ne serait-ce qu'à cause de la prévention, qui ne sera jamais organisée de façon satisfaisante tant que cette question ne sera pas traitée. Vos liens avec les CRAM illustrent d'ailleurs cette question, tout comme, dans le sens inverse, votre politique d'action sociale. Or il n'y a pas de lieu prévu pour des décisions prises en commun. Je lis dans la COG qu'il y a une logique de partenariat, notamment dans le domaine de l'action sociale, mais y a-t-il une réflexion de votre part sur les liens, au niveau local notamment, entre le social, le sanitaire, le médico-social ?

La caisse d'allocations familiales (CAF) a la chance extraordinaire d'être seule à décider dans le champ de la petite enfance. On a voulu faire des « contrats personnes âgées » sur le modèle des contrats petite enfance, mais on s'est heurté à la multiplicité des structures. Ce qui manque, c'est d'une part une logique de recherche de la connaissance, que la CNAVTS a mais qu'il reste à démultiplier sur le terrain, et d'autre part un lieu où seraient organisées les politiques. Je voudrais que vous nous expliquiez ce sur quoi vous achoppez.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : C'est une question qui relève plutôt du troisième thème de réflexion de la MECSS.

J'envisagerai, pour ma part, les choses d'une façon pour ainsi dire transversale : quel intérêt y a-t-il à ce qu'il y ait dans les CRAM, hors Ile-de-France, des dispositifs qui pourraient être chez vous ? Vous avez argué de la coordination entre le médical et le social. Mais quel intérêt y a-t-il, indépendamment de l'affectation des sommes, à cette multiplicité d'intervenants sur des prestations qui devraient être coordonnées ?

Mme Danièle Karniewicz : La notion de proximité est fondamentale. Le besoin des assurés, aujourd'hui, n'est pas d'accéder à l'Internet, mais de disposer de points d'accueil, avec des gens en face d'eux qui traitent leur dossier, depuis le moment où ils viennent exposer leur problème jusqu'à la liquidation complète des droits. Quant aux liquidateurs privés, qui

sont nombreux c'est vrai, ils aident les gens à faire le point entre le régime général et les complémentaires, et entre les régimes privés et publics pour ceux qui ont des carrières mixtes. Tout cela sera résolu quand sera mis en place le droit à l'information des assurés, droit qui sera assuré à chacun par le dernier régime auquel il aura été affilié. Mais le besoin de proximité est fondamental.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous ne le contestons pas, mais notre question n'est pas celle-là. Pourquoi l'organisation qui vaut pour l'Ile-de-France ne vaudrait-elle pas ailleurs ? Quant à la frontière entre le médical et le social, fait-elle l'objet d'une réflexion au sein de votre branche, ainsi qu'avec les CRAM, et si oui, dans quel délai est-il prévu qu'elle aboutisse ?

Mme Danièle Karniewicz : Ma réponse portait sur la liquidation, mais s'agissant du médico-social, il y a des instances territoriales de coordination, dont nous faisons d'ailleurs partie, entre l'action sociale et l'action médicale.

M. Pierre Morange, coprésident : Ma question portait surtout sur l'étage régional, sur l'application possible à toute la France du modèle en vigueur en Ile-de-France.

M. Patrick Hermange : Le mode de traitement des dossiers est exactement le même en Ile-de-France et ailleurs : décentralisation et proximité. Il n'y a pas de processus spécifique à l'Ile-de-France.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Combien de personnes sont chargées de la liquidation des retraites en Ile-de-France ?

M. André Fito : 1 200 personnes.

M. Patrick Hermange : J'insiste sur le fait que le mode d'organisation est le même.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Alors, pourquoi ne pas faire les choses de la même façon dans les autres régions ?

Mme Danièle Karniewicz : Je ne comprends pas l'angle de la question.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : C'est très simple, n'y voyez pas malice. J'entends bien que les dossiers sont traités et que les gens touchent leur retraite, mais pourquoi est-ce fait par les CRAM plutôt que par l'assurance vieillesse ?

M. Pierre Morange, coprésident : Pourquoi n'appliquez-vous pas les principes établis par l'ordonnance de 1967 ?

M. Patrick Hermange : Nous pourrions le faire, et reprendre toute la gestion des retraites sous notre autorité. Mais pour cela, il nous faudrait

des points d'appui, créer des caisses régionales d'assurance vieillesse, des directions régionales de la CNAVTS.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Quels seraient les avantages et les inconvénients, selon vous, de cette solution ? Est-ce une recommandation que vous nous faites, ou attendez-vous que le Parlement dise son mot sur le sujet ?

Mme Danièle Karniewicz : L'avantage que j'y vois serait d'assurer une meilleure lisibilité, je le dis depuis le début.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous sommes heureux d'avoir enfin une réponse à la question que nous posons depuis un certain temps déjà.

Mme Danièle Karniewicz : Par contre, il faut aussi une certaine complémentarité d'action, qui devrait alors être organisée autrement, entre le sanitaire et le social. Mais cela ne veut pas dire que l'on ne peut pas le faire.

M. Pierre Morange, coprésident : Ce n'est pas contradictoire. Mais nous enregistrons le fait que cela vous paraît plus lisible et plus cohérent.

Mme Danièle Karniewicz : Plus lisible, certainement. Plus cohérent, pas forcément.

M. Jacques Domergue : On gagnerait certainement en lisibilité, mais en moyens humains ?

M. Patrick Hermange : Sans doute pas, car l'un des avantages de l'organisation actuelle est de mutualiser certaines fonctions transversales, comme les paiements, la comptabilité, la gestion des ressources humaines.

M. Georges Colombier : Il y a quelque chose qui m'échappe. Vous avez dit qu'il y avait 13 700 salariés, et une chance à saisir avec le départ de 1 600 personnes à la retraite d'ici à 2008. Mais ensuite, vous avez fait état de 14 926 salariés en 2005, et de 14 393 en 2006. Cela signifie-t-il que les départs seront compensés par des embauches, éventuellement dans d'autres métiers, auquel cas il n'y aurait pas réduction des effectifs ?

M. Patrick Hermange : Il y aura des restructurations importantes. Dans certains secteurs, les départs ne seront pas compensés, alors qu'ils le seront, parfois même au-delà, dans ce qui est notre cœur de métier.

M. André Fito : Au total, les effectifs seront réduits en fin de période, c'est-à-dire en 2008.

Mme Danièle Karniewicz : Vous semblez conclure que nous serions d'accord pour créer des caisses régionales d'assurance vieillesse. Nous avons reconnu que la lisibilité y gagnerait, mais non pas que les coûts en

seraient abaissés. Je suis même persuadée du contraire, sans pouvoir vous dire de combien.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous avons aussi noté que vous aviez reconnu que la lisibilité serait plus grande. Le coût est une autre question, qui fait d'ailleurs partie des réflexions de la MECSS.

Madame, Messieurs, nous vous remercions.

*

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a enfin entendu Mme Nicole Prud'homme, présidente de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), et M. Philippe Georges, directeur général.

M. Pierre Morange, coprésident : Je vous remercie de vous être rendus à notre invitation. L'objet de la MECSS, je le rappelle, est de réfléchir à la rationalisation et à l'optimisation des moyens des différentes branches de la sécurité sociale, en procédant par questions et réponses précises plutôt qu'en se livrant à de longues considérations de politique générale.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Je vous remercie également d'être venus ce matin. Vous avez reçu il y a quelques mois le rapport de la Cour des comptes, qui a évalué votre convention d'objectifs et de gestion (COG) pour 2001-2004 et révélé une légère dégradation des indicateurs de gestion, ainsi que l'absence de comptabilité analytique, et donc de possibilité d'évaluer les gains de productivité. Vous êtes en train de négocier la COG pour 2005-2008 ; c'est une excellente occasion de discuter de ces questions. La Cour des comptes a constaté en outre une progression de 24 % des effectifs en sept ans. Quels sont les facteurs qui expliquent cette croissance ? Y a-t-il de nouvelles créations d'emplois en vue ? Et pourquoi ne vous êtes-vous pas dotés d'une comptabilité analytique ?

Mme Nicole Prud'homme : Sans doute souhaitez-vous que je commence par vous présenter la CNAF et ses activités.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous les connaissons très bien. L'objet de cette réunion est de procéder par questions et réponses sur des sujets précis, en particulier la COG, ses indicateurs et ses objectifs.

Mme Nicole Prud'homme : Je dirai donc simplement que, sur les dix millions d'allocataires de la CNAF, quelque 40 % ne sont pas des personnes chargées de famille *stricto sensu*. Nous avons 13 % d'allocataires du RMI en plus, 12 % d'allocataires de l'allocation adulte handicapé (AAH), 16 % d'allocataires de l'allocation de parent isolé (API), ce qui représente pour nous

une charge supplémentaire non négligeable, qui se traduit notamment par 10 % de visites et 15 % de courriers en plus.

S'agissant du public « familial » au sens strict, les situations familiales se modifient, et ce n'est pas à vous que je l'apprendrai, ce qui contribue également à accroître notre charge de travail, indépendamment de la dégradation des situations sociales proprement dites. J'ajoute que l'évolution de la réglementation et de la législation crée aussi des charges supplémentaires. Quelques exemples : la décentralisation du RMI, la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), le barème unique de logement, ainsi que la prise en charge des allocations familiales versées aux fonctionnaires de l'État, de la Poste et de France Télécom.

Il y a donc une légère, une très légère dégradation des indicateurs de gestion, la part des frais de gestion rapportés aux prestations servies étant de l'ordre de 3 %. J'ai apporté les graphiques, qui sont plus parlants qu'un long discours. De 3 % en 2001, nous sommes passés à 3,3 % en 2002 et revenus à 3,2 % en 2003 - mais il faut se rappeler que nous étions à 3,8 % en 1994. Il y a donc bien une très légère dégradation, mais les variations restent de l'ordre de quelques dixièmes de point.

M. Philippe Georges : Nous n'avons pas, c'est vrai, de comptabilité analytique, mais nous avons d'autres dispositifs de connaissance des coûts et des activités, comme le Recueil national des données des CAF, ou RNDC, qui fournit les réponses à beaucoup des questions qui nous ont été posées dans le cadre des contrôles. L'outil comptabilité analytique ne répond pas vraiment à nos besoins ; ce n'est pas un refus de notre part, mais nous considérons que le RNDC est suffisamment complet, d'ailleurs il intéresse même des entreprises privées. Il est évidemment perfectible, et nous développons d'ailleurs des outils automatisés de comptage dans les CAF pour s'assurer de la fiabilité des données.

S'agissant de la croissance des effectifs, il importe de tenir compte des données de cadrage. La branche a connu une période très difficile autour de l'an 2000, le nombre de dossiers s'est accru et le service s'est réellement dégradé. La raison principale en était la croissance du nombre d'allocataires, notamment du RMI. L'un de mes prédécesseurs s'était engagé à gérer le RMI à effectifs constants, mais c'était sur la base de 300 000 allocataires, qui sont devenus plus d'un million en quelques années ! Nous sommes depuis longtemps autour de ce niveau, ce qui a provoqué une réelle crise, que le changement de système informatique n'a fait que rendre plus criante encore, notamment en Ile-de-France. C'est pourquoi nous avons demandé 900 postes supplémentaires aux pouvoirs publics, qui nous les ont accordés, et cela nous a permis de rétablir un bon niveau de qualité de service.

M. Pierre Morange, coprésident : Des postes en CDD ou en CDI ?

M. Philippe Georges : En CDI.

M. Pierre Morange, coprésident : Pour faire face à un surcroît temporaire d'activité ?

M. Philippe Georges : Pas si temporaire que cela, puisque le nombre de bénéficiaires du RMI est resté à un niveau très élevé.

M. Pierre Morange, coprésident : Quels seront précisément les indicateurs d'activité contenus dans la nouvelle COG en cours d'élaboration ?

S'agissant d'autre part des ressources humaines, quelles conséquences tirez-vous de la pyramide des âges ? Avez-vous une réflexion sur le taux de remplacement ? Y a-t-il une gestion administrative unique, au niveau national, des ressources humaines ?

Enfin, vous avez évoqué les complexités administratives, mais la PAJE a précisément vocation à simplifier les choses, puisqu'elle regroupe plusieurs prestations. Comment expliquez-vous la complexification dont vous faites état, et qu'est-ce qui serait susceptible, selon vous, de simplifier votre travail ?

Mme Nicole Prud'homme : Compte tenu de la composition des conseils d'administration, national et locaux, tout ce qui touche à l'emploi est très sensible. L'évaluation du nombre des départs à la retraite a été faite. S'agissant de la nouvelle COG, je suis en attente de la décision du conseil d'administration la semaine prochaine, mais les choses paraissent à peu près stabilisées, et prennent en compte les attentes générales de la MECSS et l'environnement global de l'évolution de l'emploi dans le secteur public. Notre posture me paraît raisonnable, puisque nous acceptons une légère diminution des effectifs par non-remplacement des départs à la retraite. Au 1^{er} janvier 2005, nous avons absorbé les fonctionnaires de l'État hors éducation nationale, ces derniers devant être absorbés au 1^{er} juillet, soit un total de près de 220 000 allocataires en plus des prestations familiales. La fonction publique m'a indiqué que leur gestion employait, dans les ministères, 600 équivalents temps plein. Si le conseil d'administration accepte non seulement de gérer ces nouveaux allocataires sans coût de personnel supplémentaire, mais encore en ne remplaçant qu'une partie des départs, cela signifie bien que nous sommes dans une logique d'accroissement de la productivité.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous avons bien compris que la charge de travail augmentait avec l'évolution des structures familiales, la hausse du nombre des érémites, la prise en charge des prestations familiales des fonctionnaires, mais au total, pour reprendre le rapport de la Cour des comptes, il y a tout de même eu 24 % d'effectifs en plus en sept ans, soit un

total de 33 000 salariés. Vous disposez forcément d'éléments sur la pyramide des âges au sein de la caisse, et donc sur le nombre probable des départs à la retraite au cours des cinq prochaines années. Combien y en aura-t-il chaque année ? Quelles réflexions cela vous inspire-t-il ? Quelle réduction des effectifs envisagez-vous au cours des cinq prochaines années ? Tout cela nous renvoie à ma question de tout à l'heure : y a-t-il une gestion administrative unique ?

Mme Nicole Prud'homme : Nous prévoyons 3 000 départs en quatre ans.

M. Philippe Georges : Avec toutefois une incertitude liée à l'évolution des régimes de retraite et à celle des comportements. Le taux de remplacement est l'un des deux principaux éléments de la négociation de la COG avec l'État. Nous sommes d'accord pour ne remplacer que partiellement les départs, mais la négociation porte sur le pourcentage.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : 3 000 départs sur 33 000 salariés, cela fait moins de 3 % par an.

M. Philippe Georges : Raisonner en nombre de salariés est une chose, raisonner en nombre d'heures travaillées en est une autre : compte tenu de la réduction du temps de travail, ce nombre n'a pas augmenté par rapport à 1991.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous l'avons bien compris. Dans les documents que vous nous avez fait parvenir, vous évoquiez trois orientations pour améliorer la performance économique et n'excluez pas des regroupements de caisses. Selon quelle logique, et comment seraient-ils mis en œuvre ?

Mme Nicole Prud'homme : Nous avons une réflexion sur les caisses infra-départementales, mais nous ne sommes pas les seuls acteurs. Il y a dans cette maison même des acteurs dont les opérations n'accélèrent pas le mouvement.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous apprécions cette formulation très diplomatique. Notre propos n'est pas de jouer les « *cost-killers* », mais de rationaliser les moyens. Sans nous mettre dans le secret des négociations ni préciser, bien sûr, la localisation territoriale des regroupements envisagés, de combien envisagez-vous de réduire le nombre des structures ? De 5 %, de 10 % ?

Mme Nicole Prud'homme : Ce sera dans la future COG, dont nous ne sommes pas les seuls rédacteurs. La question ne se pose pas tant, d'ailleurs, en pourcentage qu'en opportunité : un directeur de caisse qui part à la retraite, par exemple, c'est une occasion de rationaliser les choses au niveau du département. Nous le faisons chaque fois que nous pouvons, nous l'avons d'ailleurs fait très récemment, mais avec beaucoup de difficultés. Les élus sont

même venus défilé dans mon bureau, et j'ai dû faire quelques pas en arrière. J'aimerais donc bien que tout le monde marche du même pas.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Nous avons bien compris que vous rencontriez quelques difficultés, mais y a-t-il, quand même, dans les indicateurs de la future COG, un schéma éventuel de mutualisation et de restructuration territoriale ? La Cour des comptes a regretté que la démarche reste timide. N'est-ce pas le moment d'en rediscuter avec votre conseil d'administration ? Et quels sont les autres indicateurs, outre la gestion du personnel et celle des retraites ?

M. Philippe Georges : Force est de reconnaître que le sujet n'a pas été pris à bras le corps jusqu'à présent. Toutefois, notre première préoccupation est de remettre aux pouvoirs publics un schéma directeur dans les premiers mois suivant la conclusion de la COG. Nous partons de l'affirmation que le cadre départemental est le plus approprié, ne serait-ce que parce que l'action sociale, élément important de l'activité des CAF, requiert une coopération avec les départements, qui ont compétence en la matière. Il faudra naturellement progresser dans le rapprochement des caisses infra-départementales, mais en tenant compte des réalités démographiques et géographiques : l'objectif n'est évidemment pas de faire une caisse unique pour tout le département du Nord, par exemple. Il y a d'ailleurs, dans le cadre départemental, des disparités très importantes, qui nous font penser qu'il ne faut pas tant raisonner en termes de structures que de mutualisation des moyens. Nous allons donc, dans le cadre du schéma directeur, faire l'inventaire des fonctions qui peuvent être mises en commun, dans un cadre sans doute pluri-départemental, voire régional : la gestion des paies, la logistique, la passation des marchés, l'édition de documents, le contentieux. Nous avons déjà fait une partie du travail en constituant, même si c'est de façon encore timide et à l'initiative des caisses, des pôles régionaux mutualisés, permettant de mettre en commun des postes coûteux, tels que chargés d'études statistiques ou chargés de communication. Nous allons passer d'une démarche spontanée à une démarche plus organisée, avec un véritable pilotage au niveau national.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Vous avez laissé entendre que les élus pouvaient être un frein aux plans de restructuration. Quelles sont vos relations sur ce plan avec l'exécutif ? Est-ce que la direction de la sécurité sociale vous incite à aller de l'avant, à ne pas aller trop vite, ou est-ce qu'elle est neutre ? C'est important que nous le sachions, car il nous revient de contrôler l'action de l'exécutif.

M. Philippe Georges : La direction de la sécurité sociale nous imposera probablement, car il s'agit tout de même d'une négociation inégale, une contrainte budgétaire qui supposera la rationalisation de nos moyens.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Est-ce qu'elle vous le dira explicitement ?

M. Philippe Georges : Oui.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : On peut donc dire que l'exécutif, le pouvoir politique, vous incite à la restructuration ?

M. Philippe Georges : Oui, sous réserve des modalités, dont ils attendent que nous disions comment nous les envisageons. Et pour nous, cela passe plus par la mutualisation des fonctions que par la suppression de caisses infra-départementales, dont l'effet serait relativement marginal.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous avons reçu une lettre d'une présidente de caisse d'allocations familiales, qui s'émouvait que le Parlement ose se saisir du sujet des coûts de gestion et de l'organisation territoriale des branches de la sécurité sociale. Nous lui avons répondu, courtoisement mais fermement, que nous nous étonnions de son étonnement devant le fait que le Parlement exerce ses compétences constitutionnelles. L'article 38 de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie qui crée la MECSS, de surcroît, a été votée par l'ensemble de l'hémicycle, et ses thèmes d'investigations ont été validés de façon collective et unanime.

Mme Nicole Prud'homme : Qu'attendez-vous de moi en la matière ?

M. Pierre Morange, coprésident : Rien. Je voulais seulement porter le fait à votre connaissance, en aucun cas vous admonester.

Mme Nicole Prud'homme : Ce fait signifie probablement que la présidente en question n'était pas seule dans cette démarche, et que quelqu'un a dû l'aider à tenir la plume. Vous comprenez mieux, sans doute, les difficultés auxquelles nous nous heurtons.

Cela dit, je voudrais tout de même que l'on ne fantasme pas trop sur le nombre des caisses : elles sont au nombre de 123, ce qui n'est pas beaucoup plus que le nombre des départements, surtout si l'on met à part le cas particulier du Nord. Il ne faut pas s'imaginer que l'on va pouvoir supprimer 50 caisses.

M. Pierre Morange, coprésident : Je veux simplement rappeler, pour ma part, que la MECSS n'est pas animée par le fantasme populiste de la combustion des branches de la sécurité sociale en place de Grève, mais qu'elle recherche simplement une organisation lisible, efficace, opérationnelle, au bénéfice des assurés.

Mme Cécile Gallez : Étant députée du Nord, je me garderai de prendre position sur les caisses infra-départementales. Comme élue de terrain, je sais que le nombre des allocataires du RMI augmente, mais je sais aussi que s'il y a des économies à faire, c'est notamment sur la gestion de l'aide

personnalisée au logement (APL). Les changements de situation familiale sont très fréquents, or il faut trois mois pour que le taux de l'APL soit revu en conséquence, et il est ensuite très difficile de récupérer, le cas échéant, les versements indus.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Je veux rassurer Mme la présidente : nous n'avons reçu qu'une seule intervention écrite du type de celle dont il a été question. Ce n'est donc pas si grave.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : En nombre, non, mais sur le principe, si. C'est tout de même problématique pour la démocratie sociale que l'on tienne la plume aux responsables de caisse !

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Vous avez raison, mais Mme Nicole Prud'homme n'y est absolument pour rien. Je voudrais maintenant lui demander quelles sont ses suggestions pour simplifier la réglementation ou la législation dans le cadre des activités qui incombent aux CAF. Peut-être pourra-t-elle, d'ailleurs, nous les récapituler par écrit de façon plus exhaustive qu'aujourd'hui et nous les adresser dans quelques jours ?

Mme Nicole Prud'homme : Mme Cécile Gallez a mis le doigt là où ça fait mal : tout ce qui touche, en effet, aux allocations logement mériterait d'être simplifié, même si ce n'est ni le lieu ni l'heure d'en discuter en détail. J'ai un conseil d'administration mardi prochain, et je suis toujours en attente des barèmes de revalorisation pour 2004, je dis bien : pour 2004 ! J'ai dit qu'il y avait de plus en plus d'allocataires du RMI, de l'AAH ou de l'API, sans doute un bon nombre d'entre eux touchent-ils également l'APL, sans doute d'autres y auraient-ils droit et ne pourront-ils la toucher qu'avec retard, et peut-être d'autres au contraire vont-ils devoir reverser le trop perçu parce que leur situation a évolué favorablement, ou que le barème a changé. Et il n'est pas facile d'aller récupérer des indus chez des gens dont le revenu global est tout de même très modeste. Une simplification est donc nécessaire, et surtout des décisions plus rapides de la part des pouvoirs publics. Et je rappelle que le Médiateur de la République s'est ému, à propos d'un cas individuel, du passage du seuil de non-versement de l'allocation logement de 15 à 24 euros, ce qui représente pour certains foyers, sur un an, une mensualité de loyer.

Il est louable de vouloir tenir compte aussi finement que possible de la diversité des situations, mais c'est une démarche qui, d'un autre côté, crée des textes complexes. Aussi voudrais-je rendre hommage, au passage, aux techniciens conseils, qui forment les gros bataillons de nos effectifs, et dont certains sont recrutés au niveau du SMIC alors que leur travail consiste à maîtriser et à gérer quelque 18 000 règles de droit. Nous ne mettons pas en cause, évidemment, le rôle du Parlement, qui a raison de pointer ce qui ne va pas et de regarder de près comment les deniers publics sont utilisés, mais il faut prendre conscience qu'il y a aussi, dans notre action sociale, une part que l'on

peut qualifier d'invisible, quand nos techniciens conseil reçoivent des gens qui ne viennent pas forcément pour demander quelque chose, mais pour parler à quelqu'un de leur situation. Et nous avons beaucoup de mal à expliquer aux gens que nous serons encore présents même s'il n'y a plus écrit à l'entrée : « CAF de telle ou telle ville ».

M. Philippe Georges : Bien sûr, on peut simplifier la législation, la PAJE en est un exemple. Elle permettra d'économiser des emplois, dont je pourrai vous communiquer le nombre, car c'est un élément de la négociation, lorsque la COG aura été conclue. Cette économie n'apparaîtra d'ailleurs que lorsque nous n'aurons plus à gérer un double dispositif. Si la complexité est en partie liée aux changements de situation individuelle ou familiale, j'insiste pour ma part sur l'instabilité juridique produite par le changement fréquent des règles, changement souvent précédé, en outre, d'effets d'annonces qui génèrent des inquiétudes et des demandes d'information. C'est certainement la principale source de l'accroissement de notre charge de travail.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Je crois que vous avez parfaitement raison, et si vous aviez des éléments de modélisation à nous communiquer sur le coût, au moins objectif, d'une modification lambda de la législation, cela nous intéresserait beaucoup, en tant que législateurs, d'en avoir connaissance.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Ah, si on savait ce genre de choses quand on vote un article !

M. Philippe Georges : C'est évidemment très difficile, ce qui ne veut pas dire qu'il ne faut pas essayer, mais il faudrait déjà commencer par mieux connaître la nature des flux qui sont les nôtres, les raisons pour lesquelles les gens viennent nous voir ou nous appellent, les types de questions posées.

M. Pierre Morange, coprésident : Il me reste à vous remercier d'être venus, et à vous rappeler de nous adresser, comme le rapporteur et moi-même vous l'avons demandé, la liste, précise et exhaustive, des mesures de simplification qui vous apparaissent souhaitables, car nous avons à cœur de vous aider dans votre démarche.

* *
*

Mardi 5 avril 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

En application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, en présence de M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, le rapport de **M. Denis Jacquat** sur la **mise en application du titre III (*dispositions relatives aux régimes de la fonction publique*) de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.**

A l'ouverture de la séance, **M. Alain Néri** a protesté, au nom du groupe socialiste, contre le fait qu'une audition d'une telle importance, ayant trait à l'application d'une loi aux conséquences considérables, ait lieu au moment même où se déroule, en séance publique, un débat non moins capital relatif au référendum sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, et a souhaité que la Commission suspende ses travaux jusqu'à la fin de ce débat.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné qu'il serait difficile, compte tenu du calendrier parlementaire, de reporter la présente séance, programmée de longue date, à une date se situant avant l'interruption des travaux de l'Assemblée nationale à la mi-avril. Or il s'agit d'une audition très importante pour l'exercice par le Parlement de sa fonction de contrôle, d'autant qu'elle porte sur une loi qui a marqué la XII^e législature par les enjeux qu'elle porte et les débats auxquels elle a donné lieu.

La loi du 21 août 2003 occupe trente-trois pages du *Journal officiel*, et le rapporteur a dénombré quatre-vingt-six décrets et arrêtés nécessaires à sa mise en application complète. Pour les seules dispositions relatives aux trois fonctions publiques, qui font l'objet du titre III, vingt-trois textes sont nécessaires. Ce sont eux que la Commission examine aujourd'hui en présence du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, avant d'entendre demain le ministre des solidarités, de la santé et de la famille sur le reste de la loi.

Les décrets d'application touchant la fonction publique ont certes été publiés dans les délais, mais seulement quelques jours avant la date de mise en application prévue par la loi. Il conviendrait à l'avenir, lorsque le Parlement adoptera une réforme sociale de grande ampleur, de veiller à ce qu'une date de mise en application trop rapprochée ne soit pas retenue. Dans le cas présent, le 1^{er} janvier 2004 avait été choisi pour les éléments principaux de la loi, alors que celle-ci n'avait été définitivement votée que le 24 juillet 2003. Un délai aussi bref pour la mise en œuvre d'une réforme aussi considérable peut causer des

difficultés administratives importantes, et notamment obliger les services des pensions à liquider de manière provisoire des dossiers selon l'ancienne législation et à les revoir ultérieurement à la lumière des décrets. Certes, les fonctionnaires qui ont pris leur retraite n'ont pas été pénalisés mais une telle pratique n'est pas satisfaisante.

Par ailleurs, si la discussion du projet de loi a provoqué des débats difficiles, l'élaboration des décrets d'application de la réforme dans les fonctions publiques et leur mise en œuvre se sont déroulées sans heurt. C'est le signe que le rapprochement du secteur public et du secteur privé au regard de l'assurance vieillesse a été accepté par les Français et par les agents de la fonction publique. C'est une invitation à poursuivre sur la voie ainsi tracée.

M. Denis Jacquat, rapporteur, a rappelé que la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites comporte cent seize articles, dont cinquante-neuf renvoient à un ou plusieurs décrets simples ou en Conseil d'État pour définir leurs modalités d'application. Au total, on peut estimer à quatre-vingt-six le nombre de décrets ou arrêtés nécessaires à la mise en œuvre complète des réformes contenues dans la loi ou les textes réglementaires d'application.

Au 4 avril 2005, soixante-cinq des quatre-vingt-un décrets ou arrêtés nécessaires à l'application de la loi en 2005 et début 2006 sont publiés ; seize textes sont encore manquants, dont la quasi-totalité sera publiée avant le 30 juin 2005. Cinq autres seront publiés ultérieurement pour l'application de la loi au-delà de 2006.

En ce qui concerne l'application des dispositions concernant les trois fonctions publiques, à savoir le titre III de la loi, vingt-trois décrets et arrêtés sont nécessaires. Vingt et un ont été publiés. Ils l'ont tous été de manière groupée en octobre et en décembre 2003, soit dans les délais puisque la loi entrerait en vigueur dans la fonction publique le 1^{er} janvier 2004.

Compte tenu de la complexité de la matière et du délai très bref imposé pour la mise en application des dispositions prévues par le titre III de la loi – le Conseil constitutionnel a rendu sa décision le 14 août 2003 –, le travail accompli par le ministre de la fonction publique, ses collaborateurs et les fonctionnaires du bureau des rémunérations et des pensions a été remarquable. Le fonctionnement de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, et donc de l'État, a été exemplaire.

Sur ces décrets d'octobre et de décembre 2003, le rapporteur n'a aucune observation critique à présenter. Ils ont mis en application les dispositions votées par le Parlement conformément aux intentions du législateur et dans les délais voulus. Le présent rapport n'a d'ailleurs pas

vocation à évaluer la réforme des retraites mais seulement à contrôler la bonne traduction en normes réglementaires de ses dispositions.

Toutefois, le ministre de la fonction publique étant également en charge de la réforme de l'État, on peut, comme l'a fait le président de la Commission, formuler une remarque de forme qui vaut d'ailleurs pour tous les ministères chargés de la mise en application de la loi portant réforme des retraites : lorsqu'une réforme est de grande ampleur, il conviendrait de prévoir deux à trois mois de délai entre la publication des décrets et la date d'effet des mesures qu'ils mettent en application. A défaut, les services des pensions sont conduits à liquider de manière provisoire les dossiers sur la base de l'ancienne réglementation et à les réviser ultérieurement, ce qui est arrivé à de nombreuses reprises pour la mise en œuvre des décrets d'application de la loi du 21 août 2003. Il convient de préciser cependant que, lorsque cela s'est produit, aucune disposition défavorable n'a été appliquée de manière rétroactive aux intéressés ; par contre, les éléments de la réforme favorables aux assurés ont été, eux, appliqués rétroactivement.

Dans les circonstances présentes, prévoir un tel délai de deux ou trois mois n'était matériellement pas possible, compte tenu de l'évolution du contenu de la réforme entre le discours d'orientation du Premier ministre devant le Conseil économique et social le 3 mars 2003 et le vote définitif de la loi le 24 juillet.

Ce délai de deux à trois mois serait néanmoins utile pour que les services gestionnaires des pensions adaptent leurs systèmes informatiques, élaborent les instructions internes d'application, forment les personnels, fournissent les informations aux assurés et diffusent les documents d'information. Il conviendrait donc que le législateur évite de définir des dates d'entrée en vigueur trop rapprochée. En Allemagne ou en Grande-Bretagne, par exemple, il est très fréquent de prévoir un délai d'un an entre la publication d'une loi de grande réforme sociale et son entrée en vigueur.

Par ailleurs, le ministère de la fonction publique a engagé une nouvelle forme de communication sur les modalités d'application de la loi. Plutôt que de rédiger des circulaires et les diffuser par la voie hiérarchique, il a décidé d'élaborer des guides d'utilisation par thèmes et de les mettre en ligne sur l'Internet, afin que toutes les personnes intéressées puissent en prendre connaissance. Ces documents, au nombre de six et bientôt de sept, ont, pour les services, valeur d'instruction ou de circulaire ; tirant le meilleur parti des outils de communication moderne, ils contribuent à la transparence du fonctionnement des administrations.

Les deux décrets d'application manquants concernent la mise en œuvre de l'article 77 de la loi. L'un doit définir les conditions d'intégration dans

le corps de rattachement, après un an de service, des enseignants qui, sur leur demande et après agrément du ministre ou de leur collectivité de rattachement, ont été détachés dans un emploi administratif. L'autre doit dresser la liste des corps enseignants bénéficiaires de cette « seconde carrière » et les conditions d'éligibilité.

Ces décrets ont posé des difficultés pour traduire en normes les principes fixés par la loi. En effet, la possibilité offerte aux enseignants d'avoir une seconde carrière est un dispositif novateur, qui n'existe aujourd'hui que pour les militaires dans des conditions très spécifiques. Il a donc nécessité une longue instruction technique pour mettre en place un tel dispositif au bénéfice de fonctionnaires civils. Il serait donc souhaitable que le ministre puisse donner au Parlement une indication sur la date de publication de ces décrets et des précisions sur l'entrée en vigueur de cette réforme.

Le ministère de la fonction publique est également très impliqué dans la mise en place du droit à l'information de chaque assuré sur sa situation individuelle au regard de ses droits à la retraite. A quel stade en sont les décrets d'application de ce droit défini à l'article 10 de la loi ? Quel sera le calendrier de mise en place de ce droit ?

Il serait bon, par ailleurs, que le Parlement soit informé de l'état des projets de réforme de la gouvernance des régimes vieillesse des agents des collectivités territoriales et des hôpitaux (CNRACL) et des agents publics non titulaires (IRCANTEC), ainsi que des propositions de simplification des procédures administratives de gestion de l'IRCANTEC.

Enfin, la gestion du régime additionnel de retraite de la fonction publique se heurte à des contraintes liées à l'impossibilité d'investir dans l'immobilier et à l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés, ce qui n'est pas le cas du Fonds de réserve des retraites. Le gouvernement envisage-t-il de modifier ces deux points ?

En conclusion, il y a lieu de considérer, au vu de l'étendue des dispositions législatives à mettre en application dans une matière techniquement complexe et politiquement délicate, et compte tenu des délais très courts de mise en œuvre qui étaient imposés, que la mise en application par le ministère de la fonction publique des dispositions du titre III de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a été exemplaire.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Pierre Hellier s'est félicité de l'innovation que constitue l'examen de rapports sur l'application des lois votées par le Parlement, et a souhaité savoir à quelle date serait mis en œuvre le droit à l'information des assurés sur leur situation individuelle au regard de leur retraite, car la demande

sociale est très forte, ainsi qu'il a lui-même pu le constater auprès de ses électeurs.

M. Georges Colombier a soulevé la question, connexe, des contractuels qui ne bénéficient pas des primes auxquelles ont droit les fonctionnaires titulaires, telle la prime de fin de grade récemment créée, et a souligné que cette inégalité se répercuterait sur les pensions de retraite dans la mesure où celles-ci sont désormais assises sur une partie des primes.

Mme Cécile Gallez a évoqué le cas des femmes qui ont élevé, parfois toute leur vie durant, les enfants nés d'une précédente union de leur époux : auront-elles droit aux mêmes bonifications que si elles les avaient elles-mêmes mis au monde ?

En réponse aux intervenants, **M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction et de la réforme de l'État**, s'est réjoui de l'innovation que constituent les auditions sur l'application des lois, et a félicité le rapporteur pour la qualité de son travail.

L'application de la loi du 21 août 2003 aux agents des trois fonctions publiques a été conduite dans des délais très satisfaisants, et 21 des 23 textes réglementaires sont publiés. Ceux qui étaient nécessaires à l'application des articles dont la date d'effet était le 1^{er} janvier 2004 l'ont été au troisième trimestre 2003. Les autres l'ont été dans des délais compatibles avec le calendrier d'application prévu par la loi.

Ce résultat exemplaire doit être largement mis au crédit de la direction de l'administration et de la fonction publique, dont les agents ont travaillé avec beaucoup d'énergie et de dévouement pour préparer ces textes complexes et importants. Cette mobilisation du gouvernement et de l'administration devrait servir d'exemple pour beaucoup de textes de loi qui restent partiellement inapplicables, de long mois après leur publication, faute des dispositions réglementaires essentielles à leur mise en œuvre.

La suggestion de prévoir un délai raisonnable entre la publication d'un texte d'application et sa date d'effet est fort bien venue, et l'on ne peut que convenir de la nécessité de permettre aux administrations de se préparer à appliquer un changement de réglementation, car cette précaution de bon sens ne peut que rendre la mise en œuvre des réformes à la fois plus lisible pour les citoyens et moins coûteuse pour les services qui en ont la charge.

Un tel délai n'a pas été possible pour la loi du 21 août 2003, pour les raisons que le rapporteur a rappelées, mais il est utile de préciser que, dès l'automne 2003, les services de retraite ont bénéficié de formations avant même la publication des textes, permettant leur mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2004.

Le gouvernement est sensible au compliment adressé par le rapporteur aux outils innovants qui ont été utilisés pour diffuser les modalités d'application de la loi. En effet, il a fait l'économie de nombreuses et complexes circulaires et instructions, et choisi de rendre la réforme plus lisible et compréhensible à la fois par les administrations, par les fonctionnaires et par leurs représentants, en rédigeant six – bientôt sept - guides de mise en œuvre. Ces guides, rédigés en collaboration avec les services des retraites, ont été rendus publics et mis en téléchargement libre sur le site www.fonction-publique.retraites.gouv.fr. Leurs rédacteurs ont dû faire preuve, pour être compris par le plus grand nombre, d'une pédagogie qui n'est pas la caractéristique habituelle des circulaires administratives.

Les deux derniers décrets d'application restant à publier concernent l'article 77, relatif à la seconde carrière des enseignants. Il s'agit d'une mesure essentielle pour l'ensemble des personnels enseignants, qui sont les fonctionnaires pour lesquels la mobilité est la plus difficile. Aussi le ministre a-t-il souhaité, dès sa prise de fonctions en avril 2004, relancer le travail sur ce dispositif. Lors de l'examen par le Sénat du deuxième projet de loi d'habilitation à simplifier le droit, la procédure de double agrément ministériel a été supprimée à l'initiative du gouvernement, afin de rendre le mécanisme le plus simple possible et de lever les obstacles à la mobilité.

Les deux textes d'application, un décret en conseil d'État et un décret simple, ont été soumis avant Noël à l'avis des trois conseils supérieurs de la fonction publique, et les ministères de la fonction publique, de l'éducation nationale et de l'agriculture ont cosigné une lettre demandant aux ministères employeurs de déterminer le nombre de postes qu'ils souhaitaient offrir en 2005 à des enseignants, en vue d'une mise en œuvre du dispositif de la seconde carrière dès la rentrée 2005.

Les ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture sont maintenant chargés de piloter la mise en œuvre opérationnelle du dispositif, de même que le ministère de la défense gère, depuis plusieurs années déjà, des mécanismes similaires pour les militaires. Le ministère de l'éducation nationale a un peu tardé, c'est vrai, à transmettre au Conseil d'État les textes examinés par les conseils supérieurs de la fonction publique, mais la haute juridiction devrait se prononcer très prochainement, et les deux décrets être publiés dans les prochaines semaines.

Les textes d'application relatifs à la mise en œuvre du droit à l'information sur les retraites, prévu par l'article 10 de la loi, sont actuellement soumis à la CNIL, dont l'avis est attendu pour ce mois d'avril. Ils fixeront au milieu de l'année 2006 la date à laquelle une information sur les retraites devra pouvoir être délivrée aux assurés qui la solliciteront, et au milieu de l'année 2007 celle à partir de laquelle tous les assurés se verront progressivement

délivrer une information périodique sur leur retraite. Ce chantier, conduit par le groupement d'intérêt public (GIP) « information sur les retraites » installé en juillet 2004, devrait aboutir, dès cette année à la création d'un outil de simulation inter-régimes, mis à la disposition des Français pour évaluer leur niveau de retraite.

Parallèlement, un travail considérable est à faire au sein de l'État pour centraliser toutes les informations concernant la carrière des agents, actuellement dispersées entre tous les ministères et rassemblées à la toute fin de la carrière uniquement. A la demande du Premier ministre, ce travail est piloté conjointement par le ministère de la fonction publique et celui des finances, et s'inscrit bien entendu dans le même calendrier que le travail du GIP. Le gouvernement considère comme essentiel que l'État soit ponctuel au rendez-vous de la mise en œuvre du droit à l'information sur les retraites et soit exemplaire sur la concrétisation de cet aspect fondamental de la réforme de 2003.

S'agissant de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), l'application de la réforme aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers a été réalisée par un décret du 26 décembre 2003 se substituant au décret du 9 septembre 1965. Par ailleurs, une réflexion est actuellement engagée en vue de la refonte du décret du 19 septembre 1947, constitutif de la CNRACL, qui apparaît aujourd'hui largement inadapté. Il y sera notamment question de la gouvernance et de la gestion du régime. Une concertation est en cours avec le président et le conseil d'administration de la caisse, afin de parvenir à un texte qui pourrait être applicable au 1^{er} janvier 2006.

S'agissant de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales (IRCANTEC), un arrêté du 26 décembre 2003 a tiré les conséquences de la réforme sur le régime. Une réflexion est par ailleurs en cours au sein du conseil d'administration de l'IRCANTEC, à la demande des ministères de tutelle, sur les perspectives financières du régime, sa gouvernance et sa gestion. Cette réflexion devrait servir de base sur une concertation entre les partenaires sociaux qui s'ouvrira dans les prochaines semaines.

S'agissant du régime additionnel de la fonction publique, c'est à juste titre que le rapporteur a soulevé le problème posé par l'impossibilité d'investir dans l'immobilier. A la lumière de l'expérience acquise par le Fonds de réserve des retraites, le Gouvernement a engagé une expertise préalable à une prise de décision sur ce sujet. Quant à la question du maintien de l'assujettissement de ce régime à l'impôt sur les sociétés, elle n'a pas le même degré d'avancement mais peut néanmoins être approfondie.

M. Paul-Henri Cugnenc a appelé l'attention du ministre sur la situation particulière des professeurs d'université praticiens hospitaliers, dont la rémunération au titre de leur activité hospitalière semble considérée, pour le calcul des droits à la retraite, comme une simple prime, alors même que cette activité représente largement l'équivalent d'un temps plein. Ce n'est pas acceptable, et les quelque 4 000 personnes concernées demandent que les revenus correspondants fassent l'objet de cotisations et donnent droit, en contrepartie, à une retraite, ainsi qu'il leur avait été promis.

M. Georges Colombier a demandé quand serait publié le décret d'application de l'article 136 de la loi de finances rectificative pour 2004, relatif à la possibilité pour les fonctionnaires ayant eu au moins trois enfants de partir à la retraite après quinze ans de services, et quel en serait le contenu.

Le ministre a répondu, s'agissant des professeurs d'université praticiens hospitaliers, que la question était principalement du ressort du ministre chargé de la santé, et suggéré à la Commission d'attendre l'audition, prévue le lendemain, de M. Philippe Douste-Blazy, pour obtenir une réponse autorisée.

Les bonifications pour enfants sont devenues un casse-tête juridique depuis que la jurisprudence de la Cour de justice européenne est venue remettre en cause le fait qu'elles soient réservées aux femmes fonctionnaires. La solution trouvée par le Gouvernement consiste à soumettre ces bonifications non plus à l'appartenance au sexe féminin, mais à une interruption effective d'activité pendant une durée minimale de deux mois, interruption dont chacun sait qu'elle est davantage le fait des femmes que des hommes, sans être pour autant leur apanage exclusif. Le décret est passé devant le Conseil d'État et devrait être publié dans les tout prochains jours. Il réglerait le cas des enfants nés avant l'entrée de leur mère dans la fonction publique, ou hors des périodes d'activité. Les cas particuliers, comme celui des enfants nés d'une précédente union du conjoint, ou celui des enfants adoptés, devraient recevoir une solution prochainement.

M. Marc Bernier s'est inquiété des conditions mises au rachat par les anciens aides familiaux agricoles des années passées à travailler à l'exploitation de leurs parents : on leur réclame bien souvent des sommes considérables pour racheter les droits à pension correspondant à ces années, et l'injustice est criante par rapport au régime général.

M. Daniel Prévost a souligné qu'un certain nombre d'enfants d'agriculteurs se sont trouvés dans ce cas parce que leur père avait été mobilisé en Algérie, et ce pendant trente mois.

Mme Cécile Gallez a demandé des éclaircissements sur les conditions du cumul entre emploi et retraite pour les « seniors ».

M. Renaud Dutreil a estimé que ces questions, relatives aux régimes des salariés du droit privé, étaient davantage du ressort du ministre des solidarités, de la santé et de la famille.

Le rapporteur a confirmé qu'elles seraient bien posées à M. Philippe Douste-Blazy lors de l'audition du lendemain, et a indiqué qu'elles étaient évoquées aux pages 26 à 28 de son projet de rapport.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié le ministre des précisions qu'il a apportées, le rapporteur de son travail d'analyse et les nombreux participants de leur présence.

* *
*

Mercredi 6 avril 2005

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

La Commission a examiné, en deuxième lecture, sur le rapport de **Mme Muriel Marland-Militello**, le **projet de loi relatif aux assistants maternels et assistants familiaux** – n° 2224.

Mme Muriel Marland-Militello, rapporteure, a indiqué que le texte qui revient du Sénat ne répond pas pleinement aux attentes des professionnels et marque un net recul par rapport à l'objectif affiché de cette réforme qui est de revaloriser et de professionnaliser les métiers d'assistant maternel et d'assistant familial. Les multiples témoignages recueillis auprès de nombreux assistants maternels et familiaux, que ce soit directement ou par le biais des associations représentatives de la profession tels le syndicat national professionnel des assistantes et assistants maternels (SNPAAM) ou l'Union fédérale nationale des associations de familles d'accueil et d'assistants maternels (UFNAFAAM), ont permis de disposer d'un échantillonnage considérable et varié des différentes opinions. Ces associations étaient satisfaites de la version votée par l'Assemblée nationale et déplorent les modifications apportées par le Sénat.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi.

TITRE I^{ER}

Dispositions modifiant le code de l'action sociale et des familles

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions modifiant le livre II du code de l'action sociale et des familles

Article 1^{er} B : *Reconnaissance d'un statut législatif aux relais assistants maternels*

La Commission a examiné deux amendements identiques, le premier de la rapporteure et le second de Mme Patricia Adam, visant à supprimer le dernier alinéa de l'article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles. En effet, les relais assistants maternels ont pour mission d'informer les familles et les assistants maternels sur ce mode de garde et de permettre aux professionnels d'échanger sur leur pratique. En revanche, ils n'ont aucune compétence pour informer les employés de maison, qui gardent des enfants, car ces personnes relèvent d'une autre convention collective et ne sont pas des professionnels qualifiés de la garde d'enfant. Il serait paradoxal de

traiter de manière similaire ces deux professions très différentes alors même que ce projet de loi tend à professionnaliser les assistants maternels !

Mme Patricia Adam a indiqué partager ce point de vue.

En conséquence, la Commission a *adopté* les deux amendements identiques à l'unanimité.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 1^{er} B ainsi modifié.

CHAPITRE II

Dispositions modifiant le titre II du livre IV du code de l'action sociale et des familles

Article 5 : Définition du métier d'assistant familial et modalités d'agrément des assistants maternels et des assistants familiaux

La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteure, cosigné en Commission par Mme Patricia Adam, visant à harmoniser les critères d'agrément qui sont jusqu'à présent très disparates selon les départements. Le Sénat a employé l'expression de « critères généraux définis par décret, adaptables aux réalités locales », ce qui remet en cause totalement l'exigence d'harmonisation nationale des critères d'agrément. L'amendement proposé rétablit le texte voté en première lecture à l'Assemblée.

En conséquence, un amendement de Mme Patricia Adam est *devenu sans objet*.

La Commission a également *adopté* deux amendements identiques de la rapporteure et de Mme Patricia Adam supprimant la participation à titre bénévole durant la procédure d'agrément d'un professionnel qualifié n'étant plus en activité. Cette intervention étant très importante pour l'équité de l'instruction, il faut la faciliter en prévoyant une rémunération sous la forme de vacances payées par le conseil général.

La Commission a ensuite examiné un amendement de Mme Patricia Adam prévoyant que le service départemental de protection maternelle et infantile peut solliciter, au cours de la procédure d'instruction de la demande d'agrément, l'avis d'un assistant maternel ou d'un assistant familial n'exerçant plus cette profession mais disposant d'une expérience professionnelle d'au moins dix ans ou titulaire d'un diplôme prévue par voie réglementaire, les deux conditions ne pouvant être cumulatives puisqu'il n'existe pas encore de formation qualifiante.

La rapporteure s'est déclarée défavorable à cet amendement car, si le diplôme n'existe pas encore, il va bientôt être mis en place et les assistants maternels ou familiaux pourront faire valider les acquis de leur expérience dans

ce cadre. Ils pourront donc bénéficier rapidement des deux critères cumulatifs. Par ailleurs, il convient d'empêcher que des jeunes sans expérience puissent évaluer des professionnels confirmés.

M. Alain Néri a souligné qu'il semble difficile de valider les acquis de l'expérience d'une personne qui n'est plus en activité.

La rapporteure a précisé que la validation des acquis de l'expérience est prévue pour les assistants maternels qui n'exercent plus et veulent intégrer les services sociaux, ils seront donc vivement incités à recourir à la procédure de la validation des acquis de l'expérience.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de la rapporteure visant à revenir au texte voté en première lecture à l'Assemblée nationale, qui prévoyait la production d'un extrait du casier judiciaire n° 3 pour tous les adultes vivant au domicile du demandeur afin de connaître les éventuels antécédents judiciaires de l'entourage du professionnel. Le Sénat avait prévu de limiter les cas de refus d'agrément aux seuls délits portant atteinte aux personnes alors qu'un délinquant condamné pour vol, qui habite chez l'assistant familial, peut avoir une influence très néfaste sur un enfant placé en famille d'accueil.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Article 6 : *Dispositions relatives à la notification de l'agrément et aux conditions d'exercice*

La Commission a examiné un amendement de Mme Patricia Adam visant à fixer à six mois le délai d'instruction du dossier d'agrément des assistants familiaux.

Mme Patricia Adam a précisé que, l'absence de réponse dans les délais valant acceptation, il convient de s'assurer que les services de protection maternelle et infantile disposent d'un délai suffisant pour évaluer la qualité de l'accueil, dans l'intérêt des enfants et adolescents très éprouvés qui sont confiés aux assistants familiaux. Tout allègement des procédures irait à l'encontre de l'objectif affiché de professionnalisation. Par ailleurs, étant donné la difficulté pour les départements de trouver des assistants familiaux, ils n'ont aucun intérêt à allonger la procédure de manière injustifiée.

La rapporteure a indiqué être défavorable à cet amendement dans sa rédaction actuelle, étant entendu que plus on laisse de temps à l'administration, plus elle en prend. Cet allongement du délai d'attente est préjudiciable à la fois aux assistants familiaux, qui ne sont pas payés, et aux enfants, puisque moins d'assistants sont agréés. En revanche, une rédaction

permettant exceptionnellement, après accord du président du conseil général, de rallonger la procédure de quatre mois de deux mois supplémentaires, serait plus raisonnable.

En conséquence, **Mme Patricia Adam** a *retiré* son amendement pour proposer ultérieurement une nouvelle rédaction.

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

Article 7 : *Formation des assistants maternels et des assistants familiaux*

Mme Patricia Adam a *retiré* un amendement visant à prévoir que la formation qui sera dispensée aux assistants maternels sera qualifiante ou diplômante et contribuera ainsi à la professionnalisation effective de ce métier.

En conséquence, la Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

Article 8 : *Le contrat d'accueil pour les assistants familiaux*

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

Article 9 bis : *Contrôle de l'activité des assistants maternels*

La Commission a *adopté* deux amendements identiques, le premier de la rapporteure et le second de Mme Patricia Adam, visant à harmoniser au plan national les conditions du contrôle de l'activité des assistants maternels et familiaux en prévoyant la participation d'un assistant maternel ou familial confirmé. Il supprime le caractère bénévole de l'intervention de ce professionnel confirmé qui n'exerce plus sa profession d'origine, introduit par le Sénat en deuxième lecture, et qui a conduit à dissuader ces professionnels d'intervenir dans le suivi de la pratique professionnelle des assistants familiaux et maternels.

La Commission a *adopté* l'article 9 bis ainsi modifié.

TITRE II

Dispositions modifiant le code de la santé publique

Article 10 bis A : *Demandes d'informations en cas de présomption de violation de la décision d'agrément*

La Commission a *adopté* un amendement de codification présenté par la rapporteure.

La Commission a *adopté* l'article 10 bis A ainsi modifié.

TITRE III**Dispositions modifiant le code du travail**CHAPITRE I^{ER}**Dispositions modifiant le titre VII du livre VI du code du travail***Section 1****Dispositions communes***

Article 14 : *Régime des indemnités et fournitures d'entretien. Mode de rémunération des assistants maternels et familiaux pendant leurs périodes de formation*

La Commission a adopté un amendement de la rapporteure visant, d'une part, à réintégrer dans l'article L. 773-5 du code du travail l'exigence d'identité des éléments et du montant minimal des indemnités et fournitures destinées à l'entretien de l'enfant sur le territoire national, dans un souci d'équité ; en tout état de cause, le montant minimal n'est par définition qu'un plancher qui pourra être dépassé par les départements s'ils le souhaitent. D'autre part, l'amendement propose une clarification de la rédaction de l'ensemble du dispositif, conformément à la volonté du Sénat de rendre possible la « proratisation » de la détermination des fournitures et indemnités selon la durée de l'accueil s'agissant des assistants maternels, mais en en dissociant la situation des assistants familiaux pour lesquels ces fournitures et indemnités sont dues pour toute journée commencée.

En conséquence, l'amendement de Mme Patricia Adam visant à prévoir que les éléments et le montant minimal des indemnités et fournitures destinées à l'entretien de l'enfant, définis par décret, sont identiques pour l'ensemble du territoire national est *devenu sans objet*.

Mme Patricia Adam a indiqué qu'elle se réserve la possibilité de déposer un nouvel amendement lors de la réunion que la Commission tiendra en application de l'article 88 du Règlement.

La Commission a *adopté* l'article 14 ainsi modifié.

*Section 2****Dispositions applicables aux assistants maternels***

Article 15 : *Définition par décret des mentions du contrat de travail des assistants maternels*

La Commission a *adopté* l'article 15 sans modification.

Article 16 : Mode de rémunération des assistants maternels

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

Article 17 : Régime de la rémunération des assistants maternels en cas d'absence de l'enfant

La Commission a *adopté* à l'unanimité un amendement de la rapporteure de retour au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

La rapporteure a précisé que la référence à la convention collective nationale des assistants maternels du particulier employeur vise à faire primer celle-ci sur les dispositions du présent article 17, ce qui revient à priver les assistants maternels de toute rémunération pour les dix premiers jours dans l'année d'absence de l'enfant en raison d'une maladie. En revanche, l'application de la rédaction initiale de l'article L. 773-9 rend possible l'indemnisation de l'assistant maternel dès le premier jour d'absence de l'enfant. Concernant la charge qui en résulterait pour les familles, il convient de garder présent à l'esprit que la prestation d'accueil du jeune enfant prend en compte, pour l'établissement des remboursements, à la fois la rémunération principale des assistants maternels et la rémunération accessoire.

La Commission a *adopté* l'article 17 ainsi modifié.

Article 18 : Repos quotidien et hebdomadaire des assistants maternels. Durée hebdomadaire maximale de travail des assistants maternels

La Commission a *adopté* l'article 18 sans modification.

*Section 3****Dispositions applicables aux assistants maternels employés par des particuliers*****Article 19 : Rupture du contrat de travail conclu entre un particulier et un assistant maternel**

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

Article 20 : Modalités de prise de ses congés par l'assistant maternel employé par un ou plusieurs particuliers

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

Article 28 : *Droit aux congés des assistants familiaux employés par des personnes morales de droit privé*

La Commission a *adopté* à l'unanimité un amendement de précision de la rapporteure prévoyant que les modalités de la procédure de report des congés payés sont fixées par décret.

La Commission a *adopté* l'article 28 ainsi modifié.

Article 29 bis A : *Assiette de la contribution au financement de la formation professionnelle continue des assistants maternels*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de la rapporteure.

La Commission a *adopté* l'article 29 bis A ainsi modifié.

TITRE IV

Dispositions diverses et transitoires

Article 31 A : *Présentation par le gouvernement au parlement d'un rapport d'évaluation quantitative et qualitative de la loi*

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

Article 31 bis A : *Modalités de financement de l'Union nationale des allocations familiales (UNAF) et des unions départementales*

La Commission a examiné un amendement de Mme Patricia Adam visant à supprimer cet article, qui est un véritable cavalier.

M. Pierre-Christophe Baguet a demandé si cet article nouveau est en conformité avec le rapport de la Cour des comptes sur le financement de l'UNAF.

M. Alain Néri a indiqué que cet article introduit au Sénat n'a pas sa place ici, mais plutôt dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale, le présent texte réglant des questions techniques relatives à certains métiers, et non des questions de financement de la politique familiale. Ce cavalier n'est pas acceptable.

La rapporteure a indiqué être défavorable à cet amendement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

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

Souhaitant aborder un autre sujet, **Mme Cécile Gallez** a souligné que le financement des crèches familiales par les mairies pose de vrais problèmes. Il va falloir revaloriser les salaires des assistants maternels de ces crèches or, étant donné le niveau de la subvention des caisses d'allocations

familiales, le surcoût portera principalement sur les communes. Les crèches familiales présentent un réel intérêt. Il faudra donc intervenir auprès de la Caisse nationale d'allocations familiales pour revoir les modalités de la participation des caisses d'allocations familiales.

Article 31 bis B : *Actualisation de la réglementation relative à la prestation d'accueil du jeune enfant*

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

Article 31 bis C : *Modalités de l'attribution de la majoration pour la vie autonome*

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

Article 36 : *Consultation des principales associations d'élus sur les projets de décret d'application*

La Commission a *adopté* l'article 36 sans modification.

Article 37 : *Personnalité morale des groupements de coopération sociale et médico-sociale*

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

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

*

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de **Mme Michèle Tabarot**, la **proposition de loi portant réforme de l'adoption** – n° 2195.

Soulignant qu'il s'agit d'un texte important et très attendu, **Mme Michèle Tabarot, rapporteure**, a tout d'abord rappelé que près de 27 000 personnes disposant d'un agrément délivré par le département attendent d'adopter un enfant et plus de 8 000 nouvelles demandes sont présentées chaque année. En outre, depuis 2003, une forte progression des adoptions a été constatée : en 2004, 5 000 enfants ont ainsi été adoptés, dont 1 000 Français et 4 000 provenant de plus de 70 pays.

L'adoption d'un enfant se révèle par ailleurs un processus long et difficile : il est donc nécessaire de réformer le dispositif actuel. Cette proposition de loi répond, de plus, à un engagement fort du gouvernement, en particulier du Premier ministre, et s'inscrit dans la continuité des travaux engagés par le Conseil supérieur de l'adoption (CSA) et du groupe d'études créé à l'Assemblée Nationale.

Cosigné par une trentaine de députés, ce texte comporte cinq articles et vise à harmoniser les modalités de délivrance de l'agrément, à renforcer l'accompagnement et le suivi des parents adoptants et des enfants. Il prévoit par ailleurs le doublement de la prime d'adoption et propose la création d'une Agence française de l'adoption (AFA), dont la mission essentielle sera d'accompagner les familles dans leurs démarches, notamment à l'étranger. Il faut en effet rappeler que plus de 60 % des couples qui adoptent à l'étranger entreprennent seuls cette démarche, parfois par choix mais parfois aussi parce qu'ils n'ont pas trouvé d'organismes autorisés pour l'adoption (OAA) qui réponde à leur projet d'adoption. L'agence reprendra les compétences de gestion de l'actuelle mission de l'adoption internationale (MAI) et sera l'interlocuteur principal des OAA, avec lesquels elle n'a naturellement pas pour vocation d'entrer en concurrence. Elle sera donc un relais important pour les démarches individuelles des familles.

La réforme proposée par ce texte est ainsi équilibrée et réfléchie, d'autant plus qu'il s'agit d'une question très sensible qui touche particulièrement les parlementaires.

Plusieurs députés sont intervenus après l'exposé de la rapporteure.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié la rapporteure pour la qualité de son intervention.

Mme Patricia Adam a également souligné que ce texte est très attendu, car il est important que la France se mette en conformité avec les dispositions de la convention de La Haye et que davantage de garanties soient apportées en matière d'adoption internationale, tant pour les enfants que pour les pays d'origine. Trop longtemps, il a en effet été reproché à la France les insuffisances de l'encadrement des procédures d'adoption et son laxisme sur le contrôle de l'origine des enfants proposés à l'adoption.

Toutefois, la proposition de loi ne va pas suffisamment loin. Si la création d'un nouveau groupement d'intérêt public (GIP) ne pose pas de problèmes de principe, même si ses modalités de financement pourraient sans doute être améliorées, il est en revanche très regrettable qu'aucune proposition ne soit avancée pour simplifier l'organisation et les compétences des organismes actuels. Placé sous l'autorité du Premier ministre, le Conseil supérieur de l'adoption (CSA) comporte tout d'abord des représentants des associations et des ministères concernés, notamment de la justice et il semble nécessaire de le conserver. L'autorité centrale pour l'adoption, organe obligatoire prévu par la convention de La Haye, rattachée au ministère des affaires étrangères, est chargée de coordonner les travaux des administrations concernées. La mission de l'adoption internationale (MAI) met en œuvre les

décisions du ministère des affaires étrangères et a en particulier la charge d'instruire les dossiers d'habilitation des OAA.

Or la proposition de loi propose la création d'un quatrième organisme, dont on ne peut que s'interroger sur les compétences et l'articulation avec les trois organismes existants. C'est pourquoi le groupe socialiste propose que l'autorité centrale pour l'adoption ne comporte plus que des représentants des services administratifs concernés et soit exclusivement chargée de l'agrément des OAA, puisqu'un rapport récent a mis en évidence la nécessité de renforcer les contrôles de ces organismes, ce qui constitue un travail très important et nécessaire afin de renforcer la crédibilité de la France en matière d'adoption internationale.

S'agissant de l'Agence française de l'adoption, il est important que l'Etat et les départements et, éventuellement, les associations familiales dont la compétence est reconnue y soient représentés mais il apparaît peu opportun que les OAA soient également représentées au sein de l'agence, alors même qu'ils sont totalement partie prenante en matière d'adoption. Afin de ne pas mélanger les fonctions et les rôles de chacun, il serait souhaitable de préciser que l'agence sera chargée d'accompagner les familles et de veiller au respect de la légalité mais pas d'habiliter les OAA. En conclusion, il est très regrettable que le texte ne soit pas allé jusqu'au bout de la logique de simplification et clarification des compétences.

Après avoir souligné que ce projet est très attendu, tant par les familles que par les organismes autorisés, **Mme Chantal Bourragué** a jugé très important que la nouvelle agence intègre tous les intervenants en matière d'adoption afin qu'ils puissent coopérer de façon constructive et procéder aux adaptations nécessaires. S'agissant de la notice de description du projet d'adoption, il s'agit d'une mesure très ambitieuse, qui sera sans doute délicate à mettre en œuvre, du fait notamment de son caractère évolutif et de la difficulté de traduire ce document pour le pays d'accueil. Il faut enfin saluer cette proposition de loi qui constitue un progrès certain, puisqu'il permet de mieux respecter les dispositions de la convention de La Haye.

M. Maxime Gremetz a tout d'abord souligné l'importance de cette question, en jugeant essentiel de mettre de l'ordre dans l'organisation actuelle, dans la mesure où coexistent aujourd'hui de nombreux organismes dont les compétences se chevauchent, voire sont totalement imbriquées. S'il est positif de créer une agence chargée de préparer l'accueil des enfants adoptés, la multiplicité des instances compétentes ne peut que contribuer au manque d'efficacité de l'action publique, alors qu'il existe aujourd'hui un problème très grave de trafics d'enfants.

Il apparaît enfin essentiel de mieux préciser le cadre réglementaire de l'adoption et les obligations de chacun, y compris au niveau international, car il est très insatisfaisant et surtout douloureux pour les couples concernés de devoir attendre plusieurs années avant de pouvoir adopter un enfant dans un pays étranger, alors même que leur dossier a été finalisé et accepté, pour se voir finalement opposer un refus et n'avoir plus pour seul recours que de procéder clandestinement à cette adoption.

M. Christian Kert a souligné l'importance d'une initiative parlementaire qui répond à une sollicitation forte des citoyens. Ce texte, mûrement réfléchi depuis des années, est tout à l'honneur du Parlement car il rejoint les législations les plus avancées de plusieurs pays européens. Il donne un caractère homogène à toute la chaîne de l'adoption et répond à l'attente de familles qui notent trop souvent des différences de traitement selon les départements. Il faut insister sur le fait que l'agence pour l'adoption n'est pas un nouvel organisme officiel qui a vocation à se substituer aux OAA. Il est donc important d'apaiser les craintes des parlementaires à ce sujet : les OAA continueront bien à fonctionner. Par ailleurs, la rapporteure a-t-elle rencontré des représentants d'OAA pour connaître leurs réactions à la proposition de loi et connaît-elle le nombre de dossiers de familles françaises en attente d'adoption qui avaient pu être débloqués récemment ?

M. Jean-Pierre Door a indiqué que ce texte vient à un excellent moment pour tous ceux qui placent leur espoir dans l'adoption et a félicité la rapporteure. Cette proposition de loi comporte des points majeurs comme l'harmonisation de l'agrément afin de faire cesser certaines disparités géographiques, l'accompagnement des familles par les services sociaux au moment de l'intégration de l'enfant dans la famille et la majoration de la prime d'adoption. Il est à espérer que la nouvelle agence pour l'adoption se montrera humaniste et proche des parents adoptants, car la MAI encourageait souvent le reproche d'être trop administrative et rigide, d'où l'importance de sa composition et que, compte tenu du sujet, la proposition de loi soit adoptée à l'unanimité tant en Commission qu'en séance publique.

Mme Corinne Marchal-Tarnus a approuvé dans son ensemble cette proposition de loi tant attendue. Elle a rappelé que 60 % des adoptants choisissent de ne pas passer par une OAA. La cinquantaine d'OAA nationaux représente en effet une nébuleuse complexe, avec une géographie des compétences variables qui complexifient le parcours des adoptants. Outre leur problème de représentativité, les OAA ajoutent parfois de la complexité au parcours car elles imposent leurs propres procédures d'agrément en dehors de toute légalité, alors que la famille dispose déjà d'un agrément. Il convient de soulever le problème de certains pays qui ne confient des enfants qu'à l'adoption simple en reportant l'adoption plénière à des délais ultérieurs et il

serait utile que la proposition de loi offre la possibilité pour les parents d'obtenir une adoption plénière immédiate.

Mme Henriette Martinez a souligné le travail de la rapporteure ainsi que son engagement sur le terrain et a indiqué qu'à travers le cas de la petite Léa, arrivée récemment du Cambodge dans sa circonscription, elle pensait à tous les enfants confiés à l'adoption. Si beaucoup de parents se tournent vers l'adoption internationale, c'est aussi parce qu'ils ne trouvent pas de réponse en France alors même qu'il y existe beaucoup d'enfants en situation d'abandon. Cette situation s'explique par les conditions de reconnaissance de la situation d'abandon fixées par l'article 350 du code civil, qui dispose que les enfants concernés ne peuvent être déclarés abandonnés, malgré un désintéret manifeste de leurs parents durant plus d'un an, si ces derniers se trouvent « en grande détresse ». Cette législation a entraîné entre 1991 et 2001 une diminution de moitié du nombre des enfants adoptables en France : 40 enfants par an sont ainsi déclarés abandonnés en France contre 3 500 au Royaume-Uni, 1 600 en Italie (après un délai de six mois seulement) et 273 au Québec. S'agissant de l'intérêt prioritaire des enfants, il est souhaitable que ceux qui se trouvent dans une situation d'abandon et de détresse manifestes puissent être adoptables après un an et cela quelle que soit la situation et le désir des parents qui ont des devoirs vis-à-vis de leurs enfants. Dans les Hautes-Alpes par exemple, une mère qui a tué son troisième enfant à la naissance et qui risque ainsi de rester en prison pendant des années, vient d'intenter un procès – qu'elle va probablement gagner – au conseil général qui a placé ses deux autres enfants en vue de l'adoption en arguant du fait qu'elle se trouvait dans la situation de grande détresse mentionnée à l'article 350 du code civil. Cet exemple illustre l'intérêt d'un amendement tendant à modifier le dispositif de l'article 350 du code civil pour les enfants en situation d'abandon pour se rapprocher du nombre d'enfants adoptables des autres pays.

Il convient aussi d'évoquer le problème des familles qui changent de département à l'occasion d'un déménagement et qui perdent parfois de ce seul fait le bénéfice d'années de procédure en se retrouvant à la fin de la liste d'attente des parents adoptants de leur nouveau département, ce qui les conduit parfois à l'abandon du projet d'adoption. Une procédure d'harmonisation des agréments départementaux est-elle prévue ?

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié Mme Henriette Martinez ainsi que tous les intervenants pour la dimension humaine et la générosité de leurs propos. Il a félicité la rapporteure ainsi que tous les cosignataires de cette belle initiative parlementaire, qui va donner toute sa place à l'adoption dans la politique familiale. Il s'agit d'un texte de simplification et d'harmonisation. En particulier, la création de l'agence ne doit pas être abordée sous l'angle critique de l'ajout d'une nouvelle structure. Elle

représente un réel progrès de coordination pour accompagner les parents en attente d'une adoption.

En réponse aux différents intervenants, **la rapporteure** a ensuite apporté les précisions suivantes :

– La proposition de loi portant réforme de l'adoption n'est que l'amorce d'une évolution de l'adoption. Il s'agit en effet d'un chantier de longue haleine qui doit faire évoluer non seulement la législation mais également les pratiques.

– Il est nécessaire d'apaiser les craintes qui se sont exprimées au sujet d'une multiplication des structures à l'occasion de la création du GIP. Il n'est certes pas question de supprimer le Conseil supérieur de l'adoption dont le rôle de conseil est très important, ni l'autorité centrale dont l'existence est exigée par la convention de La Haye. En revanche, la MAI va être supprimée telle qu'elle existe aujourd'hui puisqu'elle va être dépossédée de la plupart de ses compétences et n'interviendra plus désormais qu'en matière de visas. Son effectif actuel de 27 personnes sera en conséquence réduit, les autres membres du personnel ayant la possibilité de rejoindre ceux de l'agence. Il s'agit donc bien d'une simplification pour les couples adoptants.

– L'Agence française de l'adoption ne sera pas un « super OAA » mais un interlocuteur privilégié, particulièrement pour les adoptants qui font des démarches individuelles. L'audition de nombreuses associations a en effet mis en évidence que certains adoptants souhaitent, pour des raisons diverses, pouvoir continuer à effectuer des démarches individuelles. Trois voies seront ainsi désormais ouvertes aux adoptants : celle des démarches individuelles, celle avec les OAA et enfin celle des démarches individuelles accompagnées par l'agence.

– Il est souhaitable qu'il y ait au niveau de l'agence le plus de représentants possible, non seulement l'État et les départements mais aussi les OAA et les associations de parents, avec voix délibérative ou consultative, pour enrichir la réflexion.

– La notice d'adoption prévue par la proposition de loi, document identique pour tous les départements, risque de poser certaines difficultés même si elle est souhaitée tant par les pays étrangers que par les associations. Un amendement sera proposé pour ne pas figer cette notice car un projet d'adoption doit pouvoir évoluer sans qu'il y ait blocage.

– Le constat douloureux de trafics à l'étranger conduit parfois la France à suspendre les adoptions face à des doutes sur l'adoptabilité des enfants comme cela a été récemment le cas au Cambodge. Sur ce point la

France est prête à accompagner les pays qui souhaitent faire évoluer leur législation en matière d'adoption.

– Nos concitoyens sont attachés au traitement homogène des demandes d'adoption entre les différents départements. Si la loi est claire, il faut cependant fournir un travail important au plan réglementaire et mettre au point avec les conseils généraux une sorte de référentiel de bonnes pratiques. Les départements doivent être encouragés dans leur travail d'harmonisation des procédures en matière d'adoption.

– Le groupe d'études de l'Assemblée nationale sur l'adoption a procédé à des auditions depuis plusieurs mois. Les OAA et les associations de parents ont été auditionnées par la rapporteure et les textes ont été travaillés avec eux. Le CSA a en outre donné un avis très favorable à la proposition de loi lors de sa séance d'hier.

– La rapporteure rentre de Madagascar où elle est intervenue sur des dossiers d'adoption par des couples français bloqués depuis plusieurs mois. Ce pays connaît des trafics d'enfants. Il a cependant décidé de ratifier la convention de La Haye et de modifier sa législation. La situation actuelle est cependant transitoire puisque la loi ne sera modifiée qu'au cours de la prochaine session parlementaire qui se tiendra de mai à juillet 2005. A ce jour, 175 couples français ont rempli des dossiers d'adoption et attendent le retour des enfants qui, pendant ce temps, ont parfois des problèmes de santé. Il semble que les dossiers en attente vont faire l'objet d'un traitement attentif et diligent.

– En matière d'accompagnement des parents adoptifs, certains couples en ressentent le besoin, d'autres non ; il faut donc laisser une large liberté aux parents de décider de l'opportunité de ce suivi.

– La majoration de la prime d'adoption doit rendre accessible à tous l'adoption internationale, alors qu'actuellement les coûts sont très élevés.

– La MAI doit être transférée au sein de l'AFA. La gestion de la MAI est jugée trop administrative et pas assez humaine, mais il faut comprendre que ses services aient été quelque peu dépassés du fait de la très forte progression du nombre d'adoptions internationales.

– La question de l'accélération des délais de décision d'adoption plénière n'est pas traitée par la proposition de loi. Cette question est très complexe car elle dépend de la législation du pays d'origine et des lenteurs de la justice française.

– La proposition de Mme Henriette Martinez est tout à fait pertinente. Il y a en France trop d'enfants abandonnés ou oubliés qui pourraient être adoptables mais ne sont pas adoptés. Leur nombre est d'environ 2 000. Les

raisons de leur non-adoption sont multiples : absence d'abandon prononcé, existence d'une fratrie, handicap...

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles de la proposition.

Article 1^{er} : Modalités de délivrance de l'agrément

Mme Patricia Adam a présenté un amendement tendant à renforcer les pouvoirs de la Commission d'agrément, le président du conseil général devant suivre obligatoirement l'avis de la Commission. Il arrive que le président du conseil général délivre un agrément alors que la Commission a donné un avis très négatif. Si, dans la majorité des cas, le président du conseil général suit l'avis de la Commission, il ne faut pas lui permettre de contredire un avis adopté à la majorité des membres de la Commission, qui est constituée de personnes très qualifiées.

La rapporteure a donné un avis défavorable à l'adoption de l'amendement car le pouvoir de décision doit rester entre les seules mains du président du conseil général.

La Commission a *rejeté* l'amendement de Mme Patricia Adam.

Puis elle a *adopté* un amendement de la rapporteure permettant au président du conseil général de réviser la notice d'adoption sur demande du candidat à l'adoption, pour permettre aux familles de faire évoluer le projet d'adoption.

Mme Patricia Adam a défendu un amendement tendant à harmoniser, par décret, la forme et le contenu de la notice décrivant le projet d'adoption des personnes agréées.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la Commission a *adopté* l'amendement.

Mme Patricia Adam a ensuite présenté un amendement tendant à inscrire dans la loi le délai de deux mois dont dispose le président du conseil général pour informer les personnes candidates à l'adoption des modalités pratiques de celle-ci aux fins de confirmation de leur demande.

La rapporteure a fait observer que ces dispositions figurent déjà aux articles R. 225-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles. Elle a donc émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement.

Mme Patricia Adam a objecté que les départements ont tendance à moins respecter les règlements que la loi. C'est pourquoi il est préférable d'incorporer dans la partie législative du code la garantie de procédure figurant dans sa partie réglementaire.

La Commission a *rejeté* l'amendement de Mme Patricia Adam.

Elle a ensuite *adopté* un amendement de précision de la rapporteure, puis l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2 : *Accompagnement par les services sociaux de l'enfant adopté*

La Commission a *adopté* un amendement de précision de la rapporteure, qui a ensuite *retiré* un amendement tendant à rendre facultatif l'accompagnement de l'enfant adopté.

Puis elle a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 2 : *Adoption des enfants victimes d'un désintérêt parental prolongé*

Mme Henriette Martinez a présenté un amendement portant article additionnel visant à rendre adoptables les enfants victimes d'un désintérêt parental prolongé.

M. Serge Blisko a fait remarquer que la question de l'abandon des enfants arrive dans le débat de manière un peu abrupte. Il convient de réfléchir à la lourde responsabilité des services sociaux qui doivent apprécier si les parents peuvent exercer leur fonction parentale. Le problème des 2 000 enfants adoptables mais non adoptés est réel. Le débat doit avoir lieu, mais après une mûre réflexion. Il faut au préalable trancher la question fondamentale, à savoir la loi doit-elle protéger en priorité les enfants ou les parents en situation de grande précarité ?

Mme Patricia Adam s'est déclarée réticente à l'insertion d'une telle disposition dans la proposition de loi. Les députés ont d'ailleurs laissé passer l'occasion de la discussion du projet de loi sur la protection de l'enfance en 2004 pour le faire. Il faut maintenant parvenir à adopter un dispositif dans un cadre vraiment approprié. En outre, les termes que propose de supprimer Mme Henriette Martinez dans l'article 350 du code civil ne sont pas les seuls à être en cause. Des départements ne tiennent pas compte de la loi. Il conviendrait de veiller à ce que leurs services travaillent dans l'intérêt des enfants.

Mme Chantal Bourragué a fait observer que chaque département applique la loi selon sa propre interprétation. Une harmonisation est indispensable. Pour cela, un débat spécifique serait nécessaire.

M. Jean-Marie Le Guen a estimé qu'un service chargé de l'évaluation ne peut pas être également le service gestionnaire. Il y a donc une contradiction dans l'organisation des services de protection de l'enfance. Il

conviendrait de leur appliquer le principe de bonne gestion conduisant à séparer l'évaluation de la gestion.

Mme Henriette Martinez a souligné la nécessité d'avoir ce débat en séance publique. Son amendement reprend une proposition contenue dans l'article 21 de la proposition de loi relative à la protection de l'enfance. Il faut clairement rendre prioritaire l'intérêt de l'enfant et le définir de manière précise dans la loi.

Le président Jean-Michel Dubernard a indiqué que les termes en cause de l'article 350 du code civil datent de la loi du 5 juillet 1996 relative à l'adoption.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, qui a fait valoir l'utilité d'un débat en séance publique sur cette question, la Commission a *adopté* l'amendement de Mme Henriette Martinez portant article additionnel.

Article 3 : Création d'une Agence française de l'adoption

La Commission a examiné un amendement présenté par **Mme Patricia Adam** excluant les organismes agréés à l'adoption de la participation au groupement d'intérêt public.

Mme Patricia Adam a indiqué que les organismes agréés pour l'adoption ne peuvent être partie prenante du GIP afin de ne pas être à la fois « juge et partie » et de ne pas créer de confusion avec les responsabilités de l'Etat et des départements dans ce domaine. Il est toutefois possible de leur confier un rôle purement consultatif.

La rapporteure a donné un avis défavorable à cet amendement tout en acquiesçant sur le rôle consultatif dévolu à ces organismes.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par **Mme Patricia Adam** prévoyant le financement à parts égales du GIP par l'Etat et les départements.

Après que **la rapporteure** a donné un avis défavorable au motif de son caractère réglementaire, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par la rapporteure prévoyant le développement par l'AFA d'un réseau de correspondants dans les pays d'origine.

M. Serge Blisko a souhaité savoir si ces correspondants seront d'origine locale ou s'ils appartiendront au personnel consulaire.

Après que **la rapporteure** a indiqué qu'il pourra s'agir de représentants de l'AFA ou éventuellement de personnels consulaires, la Commission a *adopté* l'amendement.

Puis elle a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 3 : Coordination avec les codes de la sécurité sociale et du travail

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la Commission a adopté deux amendements portant articles additionnels présentés par **Mme Patricia Adam** opérant les coordinations consécutives à la création de l'AFA dans le code de la sécurité sociale et du travail.

Après l'article 3

La Commission a examiné un amendement portant article additionnel présenté par **Mme Patricia Adam** visant à aligner le droit à congé des adoptants sur le congé de maternité et à porter à six semaines le congé antérieur à l'adoption.

La rapporteure a donné un avis défavorable à cet amendement, qui ne prend pas en considération les particularités de la maternité.

La Commission a *rejeté* l'amendement puis deux autres amendements de coordination avec celui-ci présentés par **Mme Patricia Adam**.

Article 4 : Majoration de la prime d'adoption

La Commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

Article 5 : Gages financiers

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

Puis la Commission a *adopté* l'ensemble de la proposition de loi ainsi rédigée.

*

La Commission a enfin examiné, sur le rapport de **M. Maurice Giro** : la proposition de résolution de M. Jean-Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues tendant à la **création d'une Commission d'enquête sur les conséquences sanitaires, sociales, économiques et juridiques de l'exposition des personnes à l'amiante et sur les conditions d'une meilleure prévention de l'ensemble des questions de santé publique liées aux risques industriels et aux pollutions industrielles – n° 2044** ; la proposition de résolution de **M. Maxime Gremetz** et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une Commission d'enquête sur les conséquences sanitaires, sociales et

économiques de l'exposition professionnelle et des particuliers à l'amiante – n° 2049 ; la proposition de résolution de M. Maxime Gremetz et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une Commission d'enquête sur les conséquences sanitaires, sociales et économiques de l'exposition professionnelle aux éthers de glycol – n° 2050 ; la proposition de résolution de M. Jean Lemièrre et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une Commission d'enquête sur les facteurs risques et les conséquences juridiques, sanitaires, politiques, sociales et économiques de l'exposition professionnelle à l'amiante – n° 2091.

M. Maurice Giro, rapporteur, a indiqué que quatre propositions de résolution de création d'une Commission d'enquête sur des sujets proches ont été déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale. La recevabilité de ces propositions doit s'apprécier au regard des dispositions conjointes de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140 et 141 du Règlement de l'Assemblée nationale.

La première condition de recevabilité est relative à la définition précise, soit des faits qui donnent lieu à enquête, soit des services publics ou des entreprises nationales dont la Commission doit examiner la gestion. Or toutes les propositions ne semblent pas répondre à cette première exigence.

La seconde condition de recevabilité est relative au respect du principe de séparation des pouvoirs législatif et judiciaire, qui interdit à l'Assemblée nationale d'enquêter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Les auteurs de ces résolutions sont conscients des problèmes que peut susciter le respect de cette exigence ; ainsi, la proposition de résolution n° 2049 évoque des « *milliers de procédures civiles* » ayant trait à l'exposition à l'amiante. La proposition de résolution n° 2050 évoque également une action en justice relative aux éthers de glycol.

Concernant les propositions n° 2044, 2049 et 2091, M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice, a indiqué à M. Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale, que « *vingt informations judiciaires concernant l'exposition à l'amiante sont actuellement ouvertes sur le territoire national des chefs d'empoisonnement, d'homicide ou de blessures involontaires* » et que « *deux procédures d'information judiciaire ouvertes de ces chefs et clôturées par des ordonnances de non-lieu, confirmées en appel, sont soumises à l'examen de la Cour de cassation* ». Le ministre mentionne également « *sept procédures relatives à des manquements à la réglementation propre à l'amiante, souvent commis dans le cadre d'opérations de déflocage et assorties ou non d'une mise en danger d'autrui* ». L'exposition à l'amiante est donc source de très nombreuses actions devant différentes juridictions.

S'agissant de la proposition de résolution n° 2050, le garde des sceaux a fait connaître au président de l'Assemblée nationale qu'une information judiciaire concernant l'emploi d'éthers de glycol dans le cadre professionnel est ouverte au tribunal de grande instance de Paris du chef d'administration de substances nuisibles.

Sur l'opportunité de la création des Commissions d'enquête, le **rapporteur** a indiqué que l'exposition à l'amiante est un sujet désormais bien documenté et qui fait l'objet de mécanismes d'indemnisation efficaces. L'utilisation de l'amiante est interdite par voie réglementaire depuis janvier 1997. Huit ans après cette interdiction en France, les conséquences de l'exposition à l'amiante semblent bien documentées, la réglementation a été durcie et les mécanismes d'indemnisation correspondants ont été mis en place. En revanche, l'identification des responsabilités fait encore l'objet de procédures judiciaires.

En ce qui concerne les éthers de glycol, le ministère chargé du travail a demandé à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) de réaliser une expertise collective sur ce sujet. Les résultats de cette expertise indépendante ont été rendus publics en octobre 1999. Le Conseil supérieur d'hygiène publique de France a donné un avis relatif aux éthers de glycol dans les produits de consommation du 7 novembre 2002. Sur la base de cet avis, et avec l'aide des agences et ministères concernés, la direction générale de la santé (DGS) a élaboré un plan d'action, présenté lors du comité national de sécurité sanitaire du 26 février 2003. Il comprend trois volets : les études et la recherche, le renforcement de la réglementation, l'information de la population.

La santé au travail est une des priorités de la majorité gouvernementale. Le ministère chargé du travail s'est également engagé dans la voie d'une réforme de structures visant à rénover la politique de prévention des risques professionnels. Le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, M. Jean-Louis Borloo, et le ministre délégué aux relations du travail, M. Gérard Larcher, ont présenté en février dernier le « Plan santé au travail » du gouvernement, qui porte sur les années 2005-2009 et qui a été présenté aux partenaires sociaux à l'occasion d'une séance plénière exceptionnelle du Conseil supérieur de prévention des risques professionnels.

Un effort budgétaire significatif en faveur de la santé au travail est prévu : pour la seule année 2005, 30 postes sont créés pour le contrôle par l'État de la réglementation sur le terrain et une dotation de 5,7 millions d'euros est affectée à la réalisation d'un programme d'expertises prioritaires dans le cadre de la création du « pôle de sécurité sanitaire en santé travail », qui sera doté de dix postes de scientifiques de haut niveau.

Le succès de cette politique d'ensemble est notamment subordonné à la mobilisation des services de l'inspection du travail et au ciblage des contrôles sur les petites et moyennes entreprises, notamment les entreprises sous-traitantes, dont les salariés sont particulièrement exposés et dont les comités d'hygiène et de sécurité, quand ils existent, ne sont pas toujours assez efficaces.

Le rapporteur a rappelé que la Commission a rejeté, lors de sa réunion du mardi 21 janvier 2003, la proposition de résolution (n° 390) de M. Georges Hage et plusieurs de ses collègues, tendant à la création d'une Commission d'enquête afin d'évaluer les risques présentés par certains produits toxiques utilisés dans les entreprises et menaçant la santé des salariés. Le texte de la proposition de résolution concernait l'exposition à l'amiante et aux éthers de glycol. Deux ans après la décision de la Commission, il semble qu'aucun élément nouveau ne soit en mesure de modifier de manière significative les raisons qui ont poussé les commissaires à refuser la création de cette Commission d'enquête.

Par ailleurs, lors de sa séance du mercredi 2 février 2005, le Sénat a autorisé, en application de l'article 21 de son règlement, la création d'une mission d'information commune sur le bilan et les conséquences de la contamination par l'amiante et n'a donc pas jugé opportun de créer une Commission d'enquête. Il ne paraît pas indispensable de « doubler » cette mission en créant une structure identique au sein de notre assemblée.

Enfin, lors de la réunion constitutive du groupe d'études de l'Assemblée Nationale sur l'amiante qui s'est tenue le 23 mars dernier, plusieurs intervenants ont fait part de leur scepticisme quant à la possibilité de la création d'une Commission d'enquête en ce domaine et souhaité que des échanges se développent avec les sénateurs membres de la mission d'information.

En conclusion, il apparaît que créer une Commission d'enquête n'est pas le moyen le plus approprié pour procéder à des études épidémiologiques. Il revient plutôt au nouvel Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, ou à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), qui peut être saisi par la Commission, de procéder à de telles études. L'OPECST a d'ailleurs été saisi par la Commission des affaires économiques et du plan du Sénat des « *problèmes posés par la fabrication industrielle des éthers de glycol, notamment du point de vue des enjeux économiques et de la protection des consommateurs* ». Une rapporteure, Mme Marie-Christine Blandin, sénatrice, a été désignée.

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, le rapporteur a conclu au **rejet** des propositions de résolution n^{os} 2044, 2049, 2050 et 2091.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jean-Marie Le Guen a déclaré que le rapport et la décision de rejet qu'il préconise constituent à la fois un défaut d'appréciation de l'ampleur de la catastrophe de l'amiante et une erreur politique grave. L'avis défavorable du rapporteur va en effet à rebours de la démarche entreprise par tous les groupes politiques présents à l'Assemblée nationale depuis plusieurs mois.

L'amiante est à l'origine de la plus grande crise sanitaire que la France ait connue. On estime à 3 000 le nombre des personnes qui meurent chaque année des suites de l'exposition à cette fibre et à 100 000 le nombre total des victimes. La création d'une Commission d'enquête s'avère donc être un élément nécessaire dans la prise en charge de la douleur des victimes et de leurs familles.

Mais au-delà du symbole, la création d'une Commission d'enquête est nécessaire dans la poursuite d'un triple objectif : la compréhension des événements, l'évaluation de la prise en charge des victimes et les conséquences à tirer de ces événements pour l'avenir en matière de santé publique. Même si des avancées notables en matière d'indemnisation ont été réalisées, notamment par le précédent gouvernement, il reste encore beaucoup à faire, d'autant que les victimes sont des personnes fragiles.

Par le passé, des forces économiques se sont employées à limiter l'impact du problème posé par l'amiante. Aujourd'hui, le refus du rapporteur de vouloir donner une suite favorable à la demande de Commission d'enquête ravive ce spectre et laisse à tout le moins une impression désagréable. Face à l'ampleur du drame, la constitution de cette Commission apparaît comme un minimum et la refuser va relancer le doute et la colère à l'égard des pouvoirs publics.

Une telle position est donc une erreur politique. Des procès sont en cours, pour le moment incertains, mais la justice ne sera pas toujours tenue sous le boisseau d'intérêts locaux. La représentation nationale regrettera alors de ne pas s'être saisie de la question et de ne pas avoir conduit des travaux approfondis dans la sérénité.

M. Patrick Roy a jugé l'exposé du rapporteur surréaliste et a indiqué que, face à de tels propos, il lui est difficile de contenir sa colère. Cela fait désormais cinquante ans, voire cent ans, que l'on connaît, études scientifiques à l'appui, les dangers de l'amiante. Or, en dépit de cette expertise et sous la pression des lobbys, on a continué à employer de l'amiante en préférant sauvegarder les profits des entreprises plutôt que protéger la santé des salariés. Et aujourd'hui, le rapporteur affirme que tout va bien.

Pour refuser la création d'une Commission d'enquête, il avance trois séries d'arguments. Premièrement, la Commission d'enquête ne se justifie pas car la définition de son champ d'action est imprécise et embrasse un problème trop vaste : n'est-ce pas là justement la raison d'être d'une Commission d'enquête ? Deuxièmement, des procédures judiciaires en cours interdisent la création d'une Commission d'enquête sur les mêmes sujets ; ces procédures n'aboutissent pas et toutes les victimes ne prennent pas le chemin des tribunaux car elles sont démunies et déstabilisées par l'âge ou la maladie. Troisièmement, le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) fonctionnerait bien ; on peut s'interroger sur le bien-fondé d'une telle affirmation lorsque l'on sait que des tribunaux indemnisent les victimes à des montants trois fois supérieurs.

Surtout, on peut se poser des questions sur le mode de fonctionnement de ce fonds et sur les motifs qui guident ses décisions. Les décisions du conseil d'administration relatives au barème de l'indemnisation sont en effet révisées à la baisse d'une réunion à l'autre, en l'espace de quelques mois. Entre-temps, la composition du conseil a été opportunément modifiée par l'adjonction de deux nouveaux membres issus des rangs du Medef, ce qui apparente la procédure suivie à un véritable « coup d'Etat ».

L'annonce du rapporteur de s'en remettre au groupe d'études sur l'amiante suscite une grande stupéfaction : sans remettre en cause le travail, bien réel, fourni par le rapporteur, il ne constitue pas à l'évidence le cadre convenable pour résoudre un problème aussi important. La majorité et le gouvernement devraient prendre garde à ce que la décision qu'ils s'appêtent à prendre ne se retourne pas demain contre eux.

Après avoir indiqué avoir été lui-même été exposé à l'amiante et indiqué qu'il enterre chaque semaine un ami victime de ce drame, **M. Maxime Gremetz** a fait part de sa grande tristesse. Les propos du rapporteur démontrent que tous ne mesurent pas à sa juste valeur le drame de l'amiante, non pas seulement dans sa dimension financière, mais dans les situations personnelles et familiales dramatiques qu'il entraîne. Il faut absolument tirer les enseignements de ce drame qui a conduit, sous la précédente législature, à instituer des procédures d'indemnisation et notamment le FIVA.

Pourquoi, pendant plus de trente ans, alors que les dangers de l'amiante étaient connus, les pouvoirs publics n'ont-ils rien fait ? Et si l'indemnisation existe, des remarques sont toutefois à apporter. Il y a d'une part les victimes qui ont travaillé dans une entreprise dont le nom figure sur la liste nationale recensant les établissements à risque : pour celles-là, la prise en charge est de droit et se traduit par un droit à une année de retraite supplémentaire pour trois années passées dans l'entreprise. Pour les autres victimes, en revanche il leur est très difficile de se voir reconnaître le préjudice

subi. C'est notamment le cas des dockers de Dunkerque, lesquels ont pourtant été amenés à décharger des bateaux entiers de fibres d'amiante en provenance d'Afrique du sud.

Plus grave encore, faute d'avoir bien pris la mesure de la catastrophe de l'amiante, les pouvoirs publics s'apprêtent à reproduire les mêmes erreurs avec les éthers de glycol, à cette différence près, importante, que les effets sur la santé de ces produits ne se font pas uniquement sentir auprès des professionnels mais également auprès des consommateurs, étant donné la très grande diffusion de ces produits que l'on retrouve aussi bien dans les peintures que dans les produits de beauté.

Il faut bien avoir à l'esprit que les décisions de justice concernent des plaintes émanant de personnes. Si, sur un problème aussi fondamental pour la santé publique et d'une telle ampleur, une Commission d'enquête n'est pas créée, c'est à croire qu'aucune structure de cette sorte ne verra le jour à l'avenir. Cette décision est de nature à alimenter le « non » lors du référendum relatif à la constitution européenne. Que les députés ne se donnent pas à eux-mêmes cette possibilité de s'informer et d'aborder le problème en profondeur est à désespérer du Parlement.

Mme Cécile Gallez a tout d'abord souligné que, s'il ne leur semble pas opportun de créer une Commission d'enquête, les commissaires de la majorité sont très loin d'être insensibles à ce problème. Dans le Valenciennois, par exemple, les activités de l'entreprise Eternit ont été à l'origine du décès prématuré de nombreux salariés exposés à l'amiante. De prime abord, il pourrait donc sembler utile d'approfondir cette question dans le cadre d'une Commission d'enquête.

Toutefois, les plans annoncés par le ministre chargé de la cohésion sociale, M. Jean-Louis Borloo, et par le ministre délégué aux relations du travail, M. Gérard Larcher, comportent de nombreuses mesures tendant à renforcer significativement la sécurité et les contrôles sanitaires en milieu professionnel. En outre, la vente de logement doit faire désormais l'objet de diagnostics visant à détecter et à mesurer la présence de plomb ou d'amiante et à en informer l'éventuel acquéreur.

Il s'agit d'un problème grave puisque l'amiante provoque un grand nombre de décès. Pour autant, il est difficile de comprendre ce que changerait la création d'une Commission d'enquête, à présent que l'encadrement réglementaire est significativement renforcé et alors que rien n'a été fait sur ce sujet au cours de la précédente législature.

M. Christian Kert, président, a jugé souhaitable que les commissaires ne se renvoient pas à la figure les responsabilités des gouvernements précédents.

M. Alain Néri s'est déclaré stupéfait devant la réaction de la majorité. Cette question transcende les clivages politiques, ce dont témoigne le dépôt concomitant de plusieurs propositions de création d'une Commission d'enquête par trois groupes politiques différents. Dans le même sens, la création d'un groupe d'études sur l'amiante au sein de l'Assemblée nationale a suscité un grand espoir quant au sort réservé à ces propositions de résolution.

La position du rapporteur est donc difficilement compréhensible : pour quelles raisons voudrait-on en effet bloquer une initiative parlementaire, qui pourrait pourtant permettre de faire avancer les choses et remédier à plusieurs problèmes dans ce domaine ? A titre d'exemple, le Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA), créé en 1999, et le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), créé en 2001, sont aujourd'hui victimes du désengagement de l'État, puisque la loi de finances pour 2005 ne prévoit aucune mesure particulière en leur faveur. Alors que 50 à 60 000 décès supplémentaires sont à prévoir, le Parlement ne saurait se dessaisir de ce problème. Même si des procédures judiciaires sont actuellement engagées, il faut en appeler à la conscience et à l'humanité de l'ensemble des commissaires.

Après avoir exprimé le souhait que l'on ne se trompe pas de débat, **M. Pascal Ménage** a indiqué qu'en tant que médecin clinicien il est tout à fait conscient des risques et des conséquences liés à l'exposition à l'amiante. Ces risques sont par ailleurs bien connus aujourd'hui. Le principal problème concerne désormais l'avenir et la nécessité de soumettre les entreprises à une obligation de transparence totale quant aux risques sanitaires présentés par leurs activités. A cet égard, le projet de directive de l'Union européenne appelé « REACH » constitue une amélioration majeure.

Il s'agit bien d'un drame et l'on aurait tort de penser que les députés de la majorité n'accordent aucune attention à ce problème. Pour autant, on ne comprend pas bien en quoi une Commission d'enquête permettrait d'apporter de nouveaux éléments épidémiologiques et sanitaires sur cette question.

M. Ghislain Bray a déclaré que tous les matins il se lève en ayant peur car il a travaillé dans un établissement scolaire où ont été constatés plusieurs cancers causés par l'exposition à l'amiante. Il est impossible de faire l'impasse sur le drame de l'amiante qui dépasse les clivages politiques. Eluder ce problème reviendrait à commettre une grave erreur de fond.

M. Jean-Marie Le Guen a estimé qu'il est d'abord nécessaire de considérer cette question d'un point de vue humain : le refus de créer cette Commission d'enquête risque d'être très mal ressenti par les victimes de l'amiante. Ensuite, l'objet de cette Commission d'enquête ne serait aucun cas

de stigmatiser, voire de diaboliser, le rôle des uns ou des autres dans cette situation. Il serait bon de reconnaître que toutes les conséquences de ce drame n'ont pas été tirées, puisque par exemple, la question de l'amiante continue d'être soumise à la tutelle du ministère du travail alors que les intérêts en termes de santé publique devraient naturellement prévaloir.

Enfin, la Commission n'aurait pas non plus pour principal objet d'étudier la dimension épidémiologique de ce problème, mais d'évaluer et de renforcer l'organisation des pouvoirs publics, dont tous sont responsables. Personne n'a encore réussi à mettre en place des structures adaptées, efficaces et indépendantes pour faire face à ce problème. Jusqu'à présent, les arbitrages en matière de santé, en raison de l'organisation même des pouvoirs publics, ne servent justement pas la santé. Le refus de créer la Commission d'enquête constitue une preuve supplémentaire du manque d'indépendance des pouvoirs publics à ce sujet.

De nombreux problèmes demeurent en effet en suspens, notamment l'absence d'abondement du FIVA par l'État, alors même que celui-ci a des responsabilités directement liées à son statut d'employeur public. En outre, les conditions de reconnaissance et de réparation des victimes de l'amiante sont parfois insatisfaisantes. En tout état de cause, il faut souligner que le Parlement n'est pas là pour protéger des intérêts catégoriels ou d'une personne en particulier. D'ailleurs, le groupe majoritaire disposerait de la majorité au sein de cette Commission d'enquête, qui permettrait de remettre à plat l'ensemble des procédures actuelles et de mettre en évidence les éléments qui ont conduit à une telle faillite du système sanitaire.

En définitive, refuser la création de cette Commission d'enquête serait une grave faute politique, car on ne peut pas éluder de la sorte un problème de cette nature. L'opposition n'entend d'ailleurs pas renoncer à cette proposition de résolution et plus largement à l'ouverture de ce débat. Les députés de la majorité doivent en conséquence être conscients qu'ils devront assumer toutes leurs responsabilités sur ce sujet, le cas échéant prochainement par un vote en séance publique.

M. Maxime Gremetz a rappelé que les propositions de résolution qu'il souhaite défendre concernent à la fois l'amiante et les éthers de glycol. S'agissant en premier lieu de l'amiante, il est très important de faire le point sur l'état des connaissances actuelles et sur la nature des conséquences à en tirer pour les pouvoirs publics. Cette question, qui ne doit pas être envisagée de façon politicienne, concerne en réalité tout le monde. Il est très grave que rien n'ait été fait pendant vingt ans, alors que les terribles risques sanitaires présentés par l'exposition à l'amiante étaient connus de tous. Quant aux risques sanitaires liés aux éthers de glycol ils constituent un phénomène nouveau, dont il est important de prévenir le développement afin d'éviter qu'un drame tel que

celui de l'amiante ne se reproduise au cours des prochaines années. Il est évident que les exigences de santé publique doivent dépasser toute forme de querelle politicienne.

M. Patrick Roy a également rappelé que l'objet de la Commission d'enquête ne serait certainement pas de mettre en cause un gouvernement. Il est temps en revanche, après une telle faillite collective, que l'Assemblée nationale se saisisse enfin de cette question. Alors que le dépôt de propositions de résolution par trois groupes politiques différents, la création du groupe d'études sur l'amiante et l'investissement important de son président, M. Jean Lemièr, ont suscité de grandes espérances quant à la possible création de cette Commission, le refus opposé par la majorité ne peut que susciter un sentiment de profonde tristesse, voire de colère.

La création de cette Commission serait également une preuve de respect vis-à-vis des victimes de l'amiante et les propos tenus par le rapporteur ne peuvent qu'être très mal perçus par celles-ci. Il est aujourd'hui essentiel d'apporter des réponses concrètes à ce problème qui nous concerne tous. C'est donc à un vote historique que va procéder la Commission. Ceux qui s'opposeront à la création de cette Commission d'enquête parlementaire auront à l'avenir une lourde responsabilité à assumer.

Mme Pascale Gruny s'est déclarée concernée de près par le dossier de l'amiante, à la fois pour des raisons familiales et professionnelles. Depuis trois ans, une directive européenne relative à l'évaluation des risques en milieu professionnel s'applique mais les objectifs fixés par ce texte sont difficiles à imposer aux entreprises. Une grande avancée a néanmoins déjà été réalisée en matière de prévention des risques. Relevant le caractère très sensible du sujet, elle a suggéré une suspension de séance.

M. Christian Kert, président, a signalé que la question de l'amiante peut relever des questions susceptibles d'être traitées par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, qui peut être saisi par la Commission.

En réponse aux intervenants, et après avoir souligné qu'il est lui aussi sensible au caractère éminemment délicat du dossier, **le rapporteur** a rappelé qu'il n'a pas instruit sur le fond le dossier de l'amiante. Il lui appartient d'éclairer les députés amenés à voter sur les quatre propositions de résolution proposant la constitution d'une Commission d'enquête.

En effet, une Commission d'enquête n'apportera rien à ce dossier. La justice était saisie de plaintes, le travail de la Commission d'enquête sera donc susceptible d'être entravé tant que la justice n'aura pas statué ; en fait, les demandes de constitution de Commission d'enquête arrivent trop tard.

Parallèlement, le groupe d'études de l'Assemblée nationale sur l'amiante a accompli un travail considérable. Mais il est nécessaire, à présent, d'apporter des solutions, notamment en matière d'indemnisation. Il est indispensable de passer à l'action. On connaît les causes et les voies de la contamination. Cela est particulièrement vrai en matière d'éthers de glycol puisque le ministère du travail a commandé sur la question des expertises qui ont été rendues en octobre 1999. Il faut maintenant assurer le suivi du dossier.

Une Commission d'enquête sur l'amiante n'atteindra donc pas les buts recherchés. Même si chacun votera en son âme et sa conscience, il serait préférable de mettre en place une structure de suivi de ce qui a été réalisé. C'est d'ailleurs pour ces mêmes raisons qu'une proposition de Commission d'enquête relative à l'amiante et aux éthers de glycol avait déjà été rejetée par la Commission en 2003.

M. Jean Le Garrec a fait valoir la complexité de la question que les parlementaires suivent depuis plusieurs années. C'est la première fois que quatre groupes parlementaires, dont le groupe majoritaire, déposent une proposition de constitution d'une Commission d'enquête sur un même sujet. Les députés devront s'expliquer devant la population sur les raisons du refus de donner suite à ces propositions.

Contrairement à ce qui a été avancé, des Commissions d'enquête ont abouti à des résultats très positifs, comme ce fut le cas pour le financement des partis politiques. L'objet de la Commission d'enquête n'est pas de rechercher des responsabilités juridiques mais de savoir, dans le cadre de la législation en vigueur et compte tenu des conditions de travail et des risques prévisibles, si toutes les précautions et toutes les conditions de maîtrise du problème de l'amiante sont prises. La Commission d'enquête peut apporter des réponses à ces questions. Les députés connaissent des entreprises qui traitent ce problème avec légèreté ou sans précaution.

Ce travail ne relève pas de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, mais des prérogatives même de contrôle et d'enquête du Parlement. Ce serait une lourde erreur politique que de renoncer à exercer ce rôle.

M. Dominique Tian a demandé si la création d'une Commission d'enquête conduirait à retarder les procédures en cours. Si ce n'est pas le cas, il conviendrait de réfléchir aux suites à donner à ces quatre propositions.

Le rapporteur a rappelé que le principe de séparation des pouvoirs interdit au Parlement de mener des enquêtes sur des affaires judiciaires en cours. Le Sénat en a pris acte et a renoncé à constituer une Commission d'enquête au profit d'une mission d'information. Le travail d'une Commission d'enquête aurait en effet été très difficile.

M. Christian Kert, président, a souligné l'impossibilité pour une Commission d'enquête de procéder à des investigations sur les domaines dont est saisie la justice. La proposition de création d'une mission d'information est donc mieux adaptée à la situation.

M. Maxime Gremetz a objecté qu'à la différence des Commissions d'enquête, les missions d'information ne peuvent pas procéder à des auditions sous serment. En outre, les Commissions d'enquête doivent rendre rapidement leurs conclusions.

M. Laurent Wauquiez a souligné que la jurisprudence n'est pas stabilisée, notamment sur les conditions d'indemnisation. Il serait donc risqué pour la Commission d'enquête de présenter des recommandations qui pourraient être prises en défaut par les décisions de la Cour de cassation. Ce contre-pied judiciaire pourrait décrédibiliser le travail parlementaire. Il serait donc préférable d'attendre les décisions de principe de la Cour de cassation qui devraient intervenir rapidement.

M. Maxime Gremetz a fait remarquer qu'on ne peut ainsi oublier le sort de milliers de morts.

Mme Catherine Génisson a souligné que chacun a, de près ou de loin, connu ce drame de l'amiante. Mais les arguments relatifs au caractère tardif de la création d'une Commission d'enquête sont contraires aux propos tenus par ailleurs par le rapporteur.

Face au drame de la canicule, alors que de nombreuses enquêtes judiciaires étaient en cours, les parlementaires ont pu successivement créer une mission d'information puis une Commission d'enquête sur cette question, qui ont toutes deux donné lieu à des propositions. Certes, il ne s'agit pas de rapprocher de manière indue ces deux drames mais il reste que, dans chacun des cas, les situations ont été extrêmement préoccupantes et les décès nombreux. Les commissaires ne doivent donc pas être réticents à l'adoption des résolutions qui, d'ailleurs, émanent de groupes politiques différents.

M. Frédéric Reiss a convenu qu'on peut se trouver mal à l'aise face à ce sujet. Mais il faut aussi souligner le sérieux du travail effectué par le rapporteur, qui n'a pas pris à la légère cette question. L'opposition comme la majorité ont pris conscience tardivement d'un problème qui remonte à trente, voire cinquante ans. La dimension émotionnelle du débat est indéniable : chacun est concerné, directement ou indirectement.

Toutefois, un certain nombre de mesures ont d'ores et déjà été mises en place. Elles touchent le secteur du bâtiment ; les exemples de l'université de Jussieu ou du « diagnostic amiante » peuvent aussi être donnés ; des dispositifs d'indemnisation ont été mis en place. Certes, le fonds

d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) ne donne pas toujours entière satisfaction. Par ailleurs, des milliers de procès sont engagés, sans compter tous ceux qui pourraient l'être. Cette demande de création d'une Commission d'enquête arrive très tard, le mal est fait. Mais les mesures mises en place aujourd'hui semblent à même d'assurer qu'un tel drame ne se reproduise plus à l'avenir.

M. Christian Kert, président, a souligné le fait que le travail du rapporteur n'est pas mis en cause.

M. Dominique Tian a demandé que le vote soit reporté et que la Commission suspende ses travaux afin que les membres du groupe UMP puissent se réunir.

(La réunion est suspendue.)

M. Christian Kert, président, a indiqué qu'après délibération du groupe UMP le rapporteur maintient sa proposition de rejet de l'ensemble des demandes de création de Commissions d'enquête et propose à la Commission de se prononcer sur la création d'une mission d'information.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la Commission a **rejeté** les propositions de résolutions n^{os} 2044, 2049 et 2091.

Préalablement au vote sur la proposition de résolution n^o 2050, tendant à la création d'une Commission d'enquête sur les conséquences sanitaires, sociales et économiques de l'exposition professionnelle aux éthers de glycol, **M. Maxime Gremetz** a fait observer qu'il n'est pas justifié que la décision de la Commission mêle ainsi les deux thèmes de l'amiante et des éthers de glycol. Les arguments utilisés, relatifs, en particulier, au caractère tardif de l'intervention parlementaire, ne valent pas pour le thème des éthers de glycol.

M. Jean Le Garrec a estimé que les arguments juridiques et d'opportunité utilisés pour repousser les propositions de résolution ne valent pas pour les conséquences de l'exposition professionnelle aux éthers de glycol.

M. Alain Néri a fait remarquer que dans une dissertation pour le baccalauréat, l'explication du rapporteur serait qualifiée de « hors sujet ».

Conformément aux conclusions du rapporteur, la Commission a **rejeté** la proposition de résolution n^o 2050.

Le rapporteur a déclaré qu'à la suite des propos échangés, qui ont permis à chacun de se prononcer, il semble que la seule manière d'atteindre l'objectif fixé consiste à créer une mission d'information, comme cela a été fait au Sénat.

M. Jean-Marie Le Guen a fait observer que les demandes de Commissions d'enquêtes discutées ce jour sont fondées sur des propositions de résolution qui en précisent le périmètre. Quelle serait l'étendue du mandat assigné à une telle mission d'information ? Il n'est pas sérieux de procéder ainsi : une telle méthode s'apparente à du bricolage.

Le président Jean-Michel Dubernard a déclaré qu'on ne peut qu'être sensible aux arguments techniques développés par le rapporteur, qui conclut au caractère inadéquat d'une Commission d'enquête en l'espèce. Par ailleurs, la possibilité de la saisine de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques doit être gardée à l'esprit. En outre, c'est au bureau de la Commission qu'il appartient de décider de la création d'une mission d'information et d'en définir les objectifs. Enfin, étant donné l'importance du problème, la question se pose de savoir si ce thème pourrait donner lieu à la création d'une mission d'information par la Conférence des Présidents en application du troisième alinéa de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale. Cette question pourrait être évoquée par les présidents de groupe avec le Président de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Marie Le Guen a approuvé cette dernière suggestion.

M. Alain Néri s'est également dit sensible à la proposition de création d'une mission d'information par la Conférence des Présidents. Il existe en effet de réelles inquiétudes en raison de l'absence de documents appuyant la création d'une mission d'information par la Commission. L'approuver reviendrait à donner un « chèque en blanc » au rapporteur, dont le travail n'est pas pour autant remis en cause.

M. Maxime Gremetz a considéré que la création d'une mission d'information n'a pas de sens en l'absence de définition d'un périmètre d'étude, précisant en particulier quel traitement est réservé aux questions respectives de l'amiante et des éthers de glycol. Par ailleurs, la proposition relative à la saisine de la Conférence des Présidents paraît plus satisfaisante.

M. Jean-Marie Le Guen a rappelé que, dans son rapport, le rapporteur conclut au rejet des propositions de création de Commissions d'enquêtes en se fondant sur deux types d'arguments. Les premiers ont trait à l'existence d'informations judiciaires en cours sur cette question mais le rapporteur ne conclut pas pour autant à une impossibilité juridique absolue de créer une Commission d'enquête. Les seconds ont trait à l'opportunité d'une telle création. Le rapporteur estime que l'exposition à l'amiante constitue un sujet désormais bien documenté et qui fait l'objet de mécanismes d'indemnisation efficaces, que les éthers de glycol présentent des risques et des dangers qui ont été pris en compte et que la santé au travail constitue l'une des

priorités de la majorité, pour conclure qu'il n'est pas opportun de créer une Commission d'enquête.

Sur la base de cette argumentation, considérant que les difficultés juridiques ne sont pas insurmontables et que les préoccupations de fond ont déjà été prises en compte par la majorité, on peut se demander selon quelle logique il conviendrait de faire droit à la création d'une mission d'information, alors qu'on vient de repousser la création d'une Commission d'enquête ! Cela dit, il est important que ce sujet soit traité et si la discussion permet d'accomplir des progrès sur la voie de la résolution de ces questions, c'est indéniablement une bonne chose.

Le rapporteur a précisé que la création d'une Commission d'enquête n'est, en effet, pas impossible juridiquement. Néanmoins, cette Commission verrait son champ d'investigation restreint puisque certaines personnes ne pourraient être auditionnées et que d'autres pourraient refuser de se rendre à ses convocations. A l'inverse, une mission d'information, dont le périmètre serait clairement fixé, serait beaucoup plus efficace et permettrait au moins de faire le point sur les mesures mises en place et les financements débloqués. Elle aurait donc un rôle plus positif.

M. Christian Kert, président, s'est félicité de la proposition du président Jean-Michel Dubernard, rappelant que les préoccupations exprimées sont toutes sincères et que personne n'est insensible au grave problème de société soulevé par l'exposition à l'amiante ou aux éthers de glycol.

* *
*

Mercredi 6 avril 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

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, le rapport de **M. Denis Jacquat** sur la **mise en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites**.

Le président Jean-Michel Dubernard a rappelé, qu'après avoir entendu hier le ministre de la fonction publique, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales poursuit aujourd'hui avec le ministre des solidarités, de la santé et de la famille son évaluation de la mise en application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Les difficultés survenues avec les décrets d'août 2004 relatifs aux pensions de réversion ne doivent pas occulter le travail considérable accompli par la direction de la sécurité sociale. Conduit dans la concertation, il a recueilli des réactions favorables des organismes gestionnaires de l'assurance vieillesse. L'attachement du gouvernement à répondre aux attentes des différents organismes tout en menant à bien les réformes votées par le Parlement a porté ses fruits.

Mais la mise en application de la loi du 21 août 2003 est un travail de longue haleine, puisque la mise en œuvre de la réforme des retraites s'étale sur une période exceptionnellement longue : les premières dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2003 et les deux derniers décrets d'application sont attendus pour 2011 et 2015. Il était donc justifié d'attendre dix-huit mois pour mettre en œuvre le contrôle parlementaire de l'exécution de la loi du 21 août 2003.

Le rapporteur, Denis Jacquat, va faire le point de la mise en application de chacun des éléments de la réforme. Mais il faudra également tirer des enseignements de la procédure d'élaboration et de publication des décrets qui ont à plusieurs reprises été publiés soit après la date prévue pour la mise en œuvre des dispositions législatives, soit quelques jours avant. Il conviendrait de veiller à ce que, lorsque le Parlement adopte une réforme sociale de grande ampleur, une date de mise en application trop rapprochée ne soit pas retenue. Or, dans le cas présent, le 1^{er} janvier 2004 avait été choisi pour les éléments les plus importants d'une loi définitivement votée le 24 juillet 2003.

En matière de retraite – comme d’ailleurs d’assurance maladie ou de droit du travail – après la publication d’un décret, s’engage un long processus de diffusion de mesures d’instruction pour les services, de modification des systèmes informatiques, de formation des personnels administratifs et d’accueil, d’élaboration de supports de communication destinés aux assurés. C’est pourquoi un délai d’au moins deux mois devrait être ménagé entre la publication des décrets les plus importants et la mise en application des mesures. Il appartient autant au Gouvernement qu’au Parlement de veiller, lors du vote de la loi, au choix d’une date de mise en application adaptée.

Dans le cas de la réforme des retraites, les organismes de gestion d’assurance vieillesse ont été confrontés à des situations difficiles, contraints d’anticiper des décrets et même de liquider de manière provisoire des dossiers de retraite selon l’ancienne législation en raison de la publication tardive des décrets et de les reprendre *a posteriori* pour effectuer les corrections devenues nécessaires.

Ces difficultés administratives n’ont toutefois pas nui aux situations individuelles des assurés. Certains retraités ont même pu en profiter, puisque le ministre a tenu à ce que les mesures défavorables éventuelles contenues dans les décrets et non déterminées par la loi ne soient pas appliquées de manière rétroactive.

M. Denis Jacquat, rapporteur, a rappelé que la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 comporte 116 articles dont 59 renvoient à un ou plusieurs décrets simples ou en Conseil d’Etat pour définir leurs modalités d’application. Au total, on peut estimer à 86 le nombre de décrets ou arrêtés nécessaires à la mise en œuvre complète des réformes contenues dans la loi ou les textes réglementaires d’application.

Ce texte comporte des dispositions d’une grande complexité, notamment lorsqu’il s’agit de traduire en normes réglementaires des principes fixés par la loi. Il implique des coordinations entre des régimes d’assurance vieillesse très différents. Enfin, la loi a été adoptée dans des délais courts qui n’ont pas permis aux services d’anticiper l’élaboration des textes réglementaires, le Gouvernement et le Parlement ayant en outre prévu une entrée en vigueur très rapprochée de nombre de ses dispositions.

Dans ces conditions difficiles, s’agissant de sujets extrêmement sensibles, le ministère a accompli un travail de mise en application remarquable, pour lequel le rapporteur félicite le ministre et ses collaborateurs, avec lesquels un dialogue très constructif a été établi, ainsi que la direction de la sécurité sociale, qui a prêté une grande attention à ce travail de contrôle. A la suite des auditions, les points de détail juridiques soulevés ont tous été analysés

avec la plus grande attention et ils ont reçu une réponse juridique de grande qualité dans un délai très bref. Cet échange a permis de clarifier ces points et lorsqu'une difficulté de mise en application subsistait ou que la connaissance d'une précision juridique était utile, le rapport en fait état.

Au 4 avril 2005, 65 des 81 décrets ou arrêtés nécessaires à l'application de la loi en 2005 et début 2006 sont publiés ; 16 textes manquants sont nécessaires pour l'application complète de 11 articles de la loi en 2005 ou 2006. La quasi-totalité de ces textes sera publiée avant le 30 juin 2005. Cinq autres le seront ultérieurement pour l'application de la loi au-delà de 2006.

Comme le ministère de la fonction publique, celui des solidarités a fait le choix de ne pas rédiger des circulaires d'application pour la mise en œuvre de la réforme des retraites par les administrations et les organismes de gestion, mais de diffuser, notamment par l'Internet, un guide d'explication de la réforme. On doit se féliciter de cette méthode qui accroît la transparence de l'administration et se rapproche des besoins d'information des assurés.

Cependant, la mise en œuvre de la loi a fait appel à sept « lettres ministérielles » adressées aux organismes de gestion d'assurance vieillesse. Le statut de ces documents est ambigu. Il semble qu'ils visent à expliciter les décrets d'application, à fournir aux organismes de gestion les précisions indispensables pour calculer les droits et liquider les pensions conformément à la loi et aux règlements publiés, mais aussi à préciser le droit applicable en l'absence de décrets. Il serait souhaitable que le ministre précise les circonstances qui l'amènent à préparer ces lettres, ainsi que leur statut dans l'ordonnement juridique.

Sur la forme, le travail de rédaction des décrets d'application a été accompli par la sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire de la direction de la sécurité sociale, c'est-à-dire par moins d'une dizaine de fonctionnaires qui ont dû s'y consacrer en sus de leur travail courant, alors qu'ils traitent à eux seuls autant de questions écrites des parlementaires que tout le ministère de l'intérieur. Il était donc justifié que le Gouvernement détermine des priorités pour l'élaboration des décrets d'application, d'autant que la même direction a dû mettre en application une autre réforme de très grande ampleur, la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, ce qui a ralenti l'élaboration des derniers décrets de la réforme des retraites.

Toujours sur la forme, lorsqu'une réforme est de grande ampleur, il conviendrait de prévoir deux à trois mois de délai entre la publication des décrets et la date d'effet des mesures qu'ils mettent en application. A défaut, les services de pensions sont conduits à liquider de manière provisoire les dossiers sur la base de l'ancienne réglementation et à les réviser ultérieurement.

C'est arrivé à de nombreuses reprises, même si aucune disposition défavorable n'a été appliquée de manière rétroactive aux intéressés, à la différence des éléments de la réforme favorables aux assurés, comme les lettres ministérielles l'ont spécifié. En l'espèce, prévoir un tel délai n'était pas possible : l'évolution du contenu de la réforme – entre le discours d'orientation du Premier ministre devant le Conseil économique et social le 3 mars 2003 et le vote définitif de la loi le 24 juillet – a en effet été telle qu'il n'a pas été possible d'anticiper la rédaction des décrets d'application.

Ce délai est néanmoins utile pour que les services gestionnaires des pensions adaptent leurs systèmes informatiques, élaborent les instructions internes d'application, forment les personnels, fournissent les informations aux assurés et diffusent les documents d'information. Il conviendrait donc que le législateur évite de définir des dates d'entrée en vigueur trop rapprochée. En Allemagne ou en Grande-Bretagne, il est fréquent de prévoir un an entre la publication d'une loi de grande réforme sociale et son entrée en vigueur.

Par ailleurs, le nombre élevé des textes d'application imposait un étalement dans le temps de leur publication, qui a quelque peu dilué le sens d'une réforme dont les objectifs étaient pourtant clairs. Il faudrait, comme la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) en a l'intention, prévoir une communication institutionnelle pour les rappeler aux assurés.

La chronologie de la publication des textes d'application a respecté le calendrier de mise en œuvre de la réforme. Six mois après la publication de la loi, les éléments formant le cœur de la réforme des retraites avaient reçu leurs décrets d'application, à savoir :

- la retraite anticipée (décret du 30 octobre 2003) ; cette réforme était très attendue par les Français, l'afflux des demandes en témoigne : la CNAVTS a liquidé, en 2004, 124 000 pensions de retraite anticipée pour longue carrière, l'ARRCO et l'AGIRC 132 000 ;
- la redéfinition du minimum contributif ;
- la majoration de durée d'assurance accordée pour enfants élevés ;
- le rachat des périodes d'études supérieures et des années incomplètes au titre des cotisations d'assurance vieillesse ;
- la mensualisation du paiement des pensions de retraite des exploitants agricoles ;
- l'allongement de la durée de cotisation ;
- les dispositifs de surcote et de décote.

Dans l'année suivant la publication de la loi, les décrets d'application concernant les autres aspects essentiels ont été publiés, à l'exception de ceux sur le cumul entre un emploi rémunéré et une pension de retraite, sur la retraite progressive et sur le droit à l'information sur sa situation individuelle. Ces douze mois s'expliquent par la nécessité de mener de longues concertations avec les partenaires sociaux et par l'existence de procédures d'avis. Ces motifs concernent plus particulièrement les réformes suivantes :

- la contribution patronale au Fonds de solidarité vieillesse au titre des régimes chapeaux pour la constitution des droits à pension des salariés achevant leur carrière dans l'entreprise ;

- la création du plan d'épargne retraite populaire ;

- la création du plan partenarial d'épargne salariale volontaire pour la retraite ;

- la réforme du régime d'assurance vieillesse de base des professions libérales ;

- la modification de l'organisation et du fonctionnement du Conseil d'orientation des retraites (COR) ;

- la réforme de la retraite complémentaire des professions artisanales, industrielles et commerçantes ;

- les règles de rachat des périodes d'aide familial agricole pour la constitution des droits à pension.

Le changement de gouvernement, fin mars 2004, a ensuite entraîné un retard d'un mois et demi, d'autant que les titulaires des ministères des affaires sociales et de la fonction publique ainsi que les membres des cabinets ministériels ont complètement changé. La publication du décret du 29 juillet 2004 sur la possibilité, pour les artisans et commerçants, de cumuler un emploi et une pension de retraite a ainsi été affectée, de même que celle de l'arrêté du 23 août 2004 relatif au droit à l'information des assurés sur leur situation individuelle au regard de leurs droits à retraite et les décrets du 24 août 2004 sur les pensions de réversion.

A compter de la fin août 2004, la priorité donnée à la mise en œuvre la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a également été un facteur de retard. Les dernières grandes mesures d'application publiées ont donc concerné :

- le cumul d'un emploi avec une pension de retraite (décrets du 19 octobre 2004 qui ont exigé une longue concertation et dont la mise au point s'est heurtée à la complexité de la coordination du dispositif entre tous les régimes de base et complémentaires) ;

– la réforme des pensions de retraite des avocats (décrets du 23 décembre 2004) qui a nécessité des échanges très approfondis entre la direction de la sécurité sociale et la Caisse nationale des barreaux français et qui a débouché sur un résultat à la satisfaction de tous ;

– le décret du 30 décembre 2004 sur le régime fiscal de l'épargne pour la retraite a été publié à temps pour que la réforme s'applique au 1^{er} janvier 2005 ;

– le recentrage de l'aide de l'État à la cessation d'activité des travailleurs salariés (CATS) sur les salariés âgés ayant eu des activités pénibles (décret du 27 janvier 2005, qui n'exigeait pas d'être publié dans des délais brefs, le dispositif CATS pouvant être utilisé plus largement).

Les textes d'application manquants portent essentiellement sur :

– l'organisation et fonctionnement de la Commission de compensation (article 7 de la loi) ;

– l'extinction progressive des versements de compensation entre régimes spéciaux de 2003 à 2011, dite surcompensation (art. 9) ;

– la mise en place du droit d'information sur sa situation individuelle au regard de ses droits à pension de retraite (art. 10) ;

– la réforme des conditions de liquidation de la pension en cas de retraite progressive (art. 30) ;

– les modalités de prise en compte des cotisations de travail à temps partiel (art. 35) ;

– le régime social des contributions des employeurs de prévoyance et de retraite supplémentaire (art. 113) ;

– la réforme des institutions de gestion de retraite supplémentaire (art. 116).

Sur ces points très techniques, le retard ne crée aucun préjudice réel. Le rapporteur souhaiterait toutefois savoir comment seront mises en place les nouvelles modalités de la retraite progressive. Tous les décrets devraient être publiés d'ici fin juin 2005, à l'exception de ceux sur les institutions de gestion de retraite supplémentaire, qui seront pris au premier semestre 2006.

Le gouvernement ayant par ailleurs décidé de procéder à une évaluation du dispositif du répertoire national des retraites et des pensions, la Commission aimerait connaître ses intentions en la matière.

Le rapporteur a enfin souhaité aborder quelques points juridiques en suspens.

En cas de retraite anticipée pour carrière longue ou pour une personne handicapée, les textes ne prévoient pas que certains avantages non contributifs (allocation supplémentaire de solidarité, majoration pour tierce personne) soient versés avant 60 ans. Une adaptation du code de la sécurité sociale est-elle envisagée ?

Le ministre confirme-t-il par ailleurs l'impossibilité de cumuler une pension d'invalidité et une pension de retraite anticipée ?

Concernant la surcote, la partie réglementaire du code de la sécurité sociale sera-t-elle précisée afin de ne pas appliquer de proratisation pour le calcul des pensions des assurés poursuivant leur activité au-delà de 60 ans mais prenant leur retraite au cours de cette même année, quelle que soit la durée cotisée pendant cette année ?

Pour le rachat des années travaillées en tant qu'aide familial agricole, un arrêté sera-t-il publié pour fixer une assiette spécifique forfaitaire pour les apprentis du régime agricole, comme le demande la Mutualité sociale agricole (MSA) ?

S'agissant de la majoration de pension pour conjoint à charge, faut-il modifier la règle de proratisation, compte tenu de la modification des durées d'assurance, pour obtenir une pension de retraite à taux plein ?

Par ailleurs, le gouvernement envisage-t-il de rétablir le seuil d'affiliation à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales dont la disparition semble poser des difficultés de gestion à la principale caisse affiliée, la CIPAV, très hétérogène et qui enregistre souvent des droits très minimes ?

En dernier lieu, les seuls textes d'application ayant posé de réelles difficultés ont été les décrets sur les pensions de réversion. Le rapport fait le point précis de ces questions, qui ont été réglées à la satisfaction générale avec le concours du Conseil d'orientation des retraites, auquel il convient de rendre hommage pour le travail accompli. Il était important de maintenir les principes de la réforme votée par le Parlement car la disparition des conditions d'âge et de mariage est une véritable avancée sociale susceptible de bénéficier à 300 000 personnes.

Enfin, le ministre peut-il donner à la Commission des indications sur le calendrier de publication des textes d'application de la loi du 11 février 2005 concernant l'attribution d'une retraite anticipée à taux plein avec bonification d'un trimestre pour trois cotisés aux personnes handicapées ?

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Georges Colombier a rappelé que l'article 33 de la loi a accordé une majoration d'assurance pouvant aller jusqu'à huit trimestres pour les parents ayant élevé un enfant handicapé. Cette disposition a été évidemment très bien accueillie par les familles d'enfants handicapés. La mise en œuvre de cet article a fait l'objet d'une instruction ministérielle fin janvier 2005 mais, sur le terrain, certaines caisses régionales d'assurance maladie étaient encore dans l'incertitude il y a quelques semaines. Le ministre peut-il indiquer si cette mesure s'applique aujourd'hui correctement et si des instructions complémentaires ont été données aux services ?

Par ailleurs, la loi a ouvert, pour la première fois, un droit au départ anticipé à la retraite pour les salariés ayant commencé à travailler très jeunes et ayant eu une longue carrière. Cette mesure de justice sociale sans précédent a déjà rencontré un grand succès et permis à des milliers de salariés de partir à la retraite dès 56 ans. Le ministre dispose-t-il de chiffres à ce propos et peut-il confirmer la pérennité de cette mesure ?

Le droit à l'information en matière de retraite a également été inscrit pour la première fois dans cette loi. C'est une avancée très importante, attendue par les Français, qui souhaitent bénéficier le plus tôt possible d'une information détaillée sur leurs droits. Un groupement d'intérêt public (GIP) a été constitué en 2004, mais où en est-on précisément aujourd'hui ?

La réussite de la réforme passe par la capacité à maintenir dans l'emploi les salariés de plus de 50 ans, qui en sont trop souvent écartés. L'emploi des seniors fait aussi l'objet de négociations entre les partenaires sociaux. Comment le Gouvernement aborde-t-il ce sujet ?

Où en est-on par ailleurs des négociations sur la prise en compte de la pénibilité ?

L'article 15 de la loi a prévu un assouplissement des règles de cumul emploi-retraite afin de faciliter la reprise d'un emploi pour les retraités qui le souhaitent. Toutefois le décret d'application paru en 2004 a maintenu un seuil de revenus à ne pas dépasser et a prévu un délai de six mois en cas de reprise d'activité chez son ancien employeur. Pour encourager vraiment le maintien dans l'emploi, un assouplissement supplémentaire ne serait-il pas nécessaire ?

Enfin, l'article 24 a prévu la possibilité pour les salariés lourdement handicapés de partir à la retraite avant 60 ans, dès lors qu'ils ont cotisé un nombre suffisant de trimestres. Cette mesure déjà entrée en vigueur s'inscrit pleinement dans l'action du gouvernement en faveur des handicapés. Combien de personnes en bénéficient-elles ?

Mme Cécile Gallez a évoqué le cas des femmes qui ont élevé, parfois toute leur vie durant, les enfants nés d'une précédente union de leur époux : auront-elles droit aux mêmes bonifications que si elles les avaient elles-mêmes mis au monde ?

Par ailleurs, il est absolument nécessaire de trouver une solution pour le rachat des périodes accomplies en tant qu'aide familial agricole.

M. Marc Bernier a souligné également l'importance de ce sujet, en particulier pour ceux qui ont été formés en alternance dans les maisons familiales rurales, d'autant que l'assiette forfaitaire spécifique du régime général pour les apprentis n'existe pas dans le régime agricole.

En tant que président du groupe d'études sur les professions libérales, il a par ailleurs demandé si des mesures particulières pouvaient être envisagées pour les personnes dont la pension avait été liquidée avant le 1^{er} janvier 2004 et qui avaient pu poursuivre une activité professionnelle sans condition de plafond jusqu'à l'application de la nouvelle loi. Le cumul de ressources les conduit aujourd'hui à un dépassement de plafond.

M. Jean Le Garrec a relevé que l'excellent rapport de Denis Jacquat montre les très importants efforts accomplis par les services du ministère pour publier les décrets d'application. Il a également souligné que le succès du dispositif de retraite anticipée était attendu.

S'agissant du rachat de cotisation des aides familiaux agricoles, même si la situation a été améliorée, on a l'impression que c'est le coût de la mesure qui fait hésiter le gouvernement. Quel est le sentiment du ministre à ce propos ?

De façon plus générale, il serait intéressant de savoir comment le ministre envisage les suites de cette réforme, dans la mesure où, comme on pouvait s'y attendre, l'allongement de la durée de cotisation se heurte à un raccourcissement de la période de vie active, avec un taux de chômage des moins de 25 ans qui est le plus élevé d'Europe et un taux d'activité des plus de 55 ans qui est le plus faible.

Par ailleurs, ne serait-il pas nécessaire de réfléchir à l'unification de certains régimes d'assurance vieillesse, comme par exemple l'ARRCO et l'AGIRC, qui pourraient tous deux fonctionner selon un système à points ?

Ne pourrait-on demander au COR une étude sur ces sujets ?

M. Alain Néri a insisté à son tour sur les conditions d'existence de ceux qui ont travaillé très jeunes dans de petites exploitations familiales, et souhaité qu'une solution soit trouvée pour le rachat des cotisations des aides familiaux.

Il a également demandé où en est la négociation interprofessionnelle sur la pénibilité prévue à l'article 12 ? Le MEDEF ne faisant pas preuve d'un enthousiasme excessif, quelle sera l'attitude du gouvernement si cette négociation échoue ?

Enfin, alors que la loi tend à allonger la durée de cotisation, et donc la période d'activité des salariés, on observe que désormais la carrière professionnelle commence souvent après 25 ans et s'achève quand l'entreprise ne veut plus des salariés, c'est-à-dire à 55 ans. On est donc loin des quarante années de cotisation recherchées et, avec le système de décote, la retraite fait de plus en plus peur. N'est-ce pas paradoxal ?

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné que la présente séance n'est pas destinée à refaire le débat sur les retraites, mais à examiner, en présence du ministre, les conditions d'application de la loi, à partir du rapport de Denis Jacquat. Il s'agit de renforcer le rôle d'évaluation et de contrôle du Parlement, domaine dans lequel la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales est pionnière puisqu'elle procède aujourd'hui à sa cinquième audition de ce type.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre des solidarités, de la santé et de la famille, s'est réjoui de cette occasion de faire, avec la Commission, le bilan de l'application de la loi portant réforme des retraites, après avoir fait celui de la réforme de l'assurance maladie, de la loi de santé publique et de la loi de bioéthique. L'Assemblée nationale a pu, grâce à cette nouvelle procédure, évaluer la rapidité avec laquelle le gouvernement prend les textes qui lui incombent, mais aussi les difficultés pratiques de l'action réglementaire et la complexité de l'environnement dans lequel il travaille.

Présenter aujourd'hui le bilan de l'application de l'une des plus grandes réformes de cette législature est un honneur car il s'agit d'une réforme que les Français attendaient, que nombre de gouvernements ont ajournée mais que celui-ci a menée, en dépit des obstacles. La tâche était ardue. Par le nombre des textes réglementaires d'application à prendre, tout d'abord – près de 85 décrets ou arrêtés –, mais aussi par la complexité des normes à édicter, en raison du nombre de régimes concernés et de la technicité de la matière.

Les retraites sont aussi un sujet particulièrement sensible car toute mesure a un impact direct sur les conditions de vie des citoyens et sur le revenu non seulement des millions de retraités, mais surtout des actifs d'aujourd'hui et de demain. Quand on traite de problèmes aussi délicats, il faut à la fois préserver la justice sociale et chercher à rétablir les équilibres.

C'est dans ce contexte que doivent être appréciées la qualité et la rapidité du travail réglementaire, que le rapporteur a soulignées. Il faut en particulier saluer le dévouement des agents du ministère. Ils ont passé le

printemps 2003 à rédiger l'avant-projet de loi, puis l'été à suivre la discussion à l'Assemblée. La loi ayant été publiée le 21 août 2003, ils se sont immédiatement mis à rédiger les décrets pour permettre l'application des principales mesures au 1^{er} janvier 2004, tout en continuant à travailler sur d'autres textes importants : financement de la sécurité sociale, assurance maladie, autonomie des personnes âgées et handicapées, habilitation pour simplifier le droit, etc. Tout cela sans préjudice de leurs compétences ordinaires : tutelle des régimes de retraite, présence aux conseils d'administrations, traitement des dossiers courants.

Les textes d'application de cette loi requièrent en outre la consultation des partenaires sociaux, et nécessitent chacun la saisine d'une ou de plusieurs caisses nationales. La plupart doivent être examinés par la section sociale du Conseil d'État, elle même très sollicitée.

Pour tout cela, la sous-direction en charge des retraites à la direction de la sécurité sociale dispose d'une petite dizaine d'agents qui, le rapporteur l'a noté, reçoit à elle seule autant de questions écrites que l'ensemble du ministère de l'intérieur. Ils doivent être remerciés pour leur dévouement.

Puis, en réponse aux questions des commissaires, **le ministre** a apporté les précisions suivantes :

– Concernant le statut et le rôle des huit lettres ministérielles évoquées par le rapporteur, d'une manière générale celles-ci répondent à des demandes ou attentes diverses des organismes gestionnaires et visent toutes à assurer l'effectivité et l'efficacité de l'action administrative.

Les lettres qui ont accompagné la mise en œuvre de cette réforme ont permis en premier lieu d'anticiper sur la nouvelle réglementation qui imposait aux caisses de modifier de nombreux processus de gestion automatisés, ce qui prend du temps. Les informaticiens, comme les services juridiques et ceux chargés de la liquidation des droits, ne peuvent correctement travailler que lorsque tous les paramètres ont été stabilisés. La lettre peut ainsi les informer, par exemple avant la publication d'un texte est en cours d'examen par le Conseil d'État, des paramètres à appliquer.

Deuxième objectif de ces lettres : effectuer des transitions souples entre l'ancienne et la nouvelle législation, en particulier quand il n'est pas possible de déterminer une période transitoire par voie réglementaire. Si les décrets d'application interviennent le plus souvent dans le délai fixé par la loi, en revanche toute la chaîne de traitement opérationnelle qui permet l'application effective de la loi n'est pas forcément prête à fonctionner. Une circulaire ou une lettre autorise alors, pendant une période transitoire raisonnable, l'application des dispositions précédemment en vigueur. Elle veille toujours, dans ce cas, à ne pas porter atteinte aux droits des assurés, et prévoit

donc que les droits liquidés seront revus si la mesure nouvelle est plus favorable. Tel a notamment été le cas pour la mise en œuvre de la majoration du minimum contributif, de la majoration de durée d'assurance des plus de 65 ans ou de la surcote.

Il arrive par ailleurs que les textes ne paraissent clairs qu'aux spécialistes. Les lettres ministérielles servent alors à préciser les choses. C'est particulièrement utile lorsque la loi est assez précise pour ne pas nécessiter, en droit, de décret d'application. Sa mise en œuvre n'en nécessite pas moins des précisions de détail, par exemple pour coordonner l'intervention des multiples régimes de retraite. Ce fut le cas, en particulier, pour la majoration de durée d'assurance des parents d'enfants handicapés.

Lorsque deux dispositifs distincts trouvent à s'appliquer simultanément, la lettre ministérielle précise leur articulation. Par exemple, il a fallu préciser que les rachats d'années d'études supérieures devaient être pris en compte dans l'appréciation de la durée « cotisée » de la carrière pour accéder à la retraite anticipée ou pour bénéficier de la surcote.

Enfin, la lettre ministérielle peut intervenir à la place du pouvoir réglementaire, de façon exceptionnelle et transitoire car elle ne peut, en droit, se substituer au pouvoir réglementaire. C'est ce qui s'est produit lorsque le ministre a décidé de suspendre l'application des premiers décrets sur la réversion, pour permettre leur révision ultérieure sur la base de l'avis du COR.

Les lettres ministérielles n'ont donc pas de statut très clair dans l'ordonnancement juridique. Contrairement à celles qui expriment la doctrine fiscale, elles ne sont pas une source de droit opposable aux assurés. Elles sont néanmoins indispensables pour le fonctionnement interne des organismes. Elles sont l'équivalent d'une « instruction » aux services gestionnaires.

M. Jean Le Garrec a souhaité savoir s'il incombe aux préfets d'être le relais de ces lettres et de faire circuler l'information.

Après avoir précisé que, du fait de la très grande complexité des matières traitées, ces lettres sont indispensables pour qu'une réforme se déroule sans difficulté majeure pour les assurés et que les caisses, dont les préfets ont la tutelle, sont chargées de leur application, **le ministre** a poursuivi ses réponses.

– En ce qui concerne la retraite progressive, la condition de durée d'assurance pour entrer dans le dispositif sera abaissée de 160 à 132 trimestres à partir du 1^{er} juillet 2005 par un décret, dont le projet, en cours d'examen au Conseil d'État, a reçu l'avis favorable des partenaires sociaux, qui examineront ensuite les modalités d'extension aux régimes complémentaires.

La loi a modifié sur deux points le projet de répertoire national des retraites institué par la loi du 23 décembre 2000 : sa finalité a été précisée, afin

de d'inclure l'appréciation de la situation des retraités au regard des cotisations et contributions sociales, et sa gestion a été confiée à la CNAVTS. Un décret d'application doit préciser la nature des données, les modalités de leur conservation et de leur actualisation, la gestion des échanges entre les différents régimes. Mais sa préparation a mis en évidence que la priorité du gouvernement devait aller à la mise en œuvre du droit à l'information sur la retraite, et le ministre a donc décidé de ralentir momentanément le projet et de confier une mission d'évaluation à un cabinet d'experts. Au vu des résultats, il décidera s'il convient de poursuivre ou de modifier le projet.

– S'agissant de la retraite anticipée et des avantages non contributifs, le ministre comprend le souci de réexaminer l'âge de bénéfice du minimum vieillesse. Mais l'abaisser en vue de l'adapter aux âges de bénéfice de la retraite anticipée ne va pas de soi. Le minimum vieillesse est en effet un mécanisme de solidarité qui vise à assurer un revenu minimum aux personnes qui, du fait de leur âge, ne sont plus en mesure de travailler. L'âge minimum pour en bénéficier est de 65 ans, 60 ans en cas d'inaptitude au travail.

Avant d'atteindre cet âge, les personnes dont le revenu est trop faible peuvent bénéficier d'autres prestations sociales : RMI, allocation adulte handicapé, allocation de solidarité spécifique pour certains chômeurs, *etc.* Etendre le bénéfice de l'allocation supplémentaire aux personnes qui bénéficient de la retraite anticipée irait donc à l'encontre de la logique même du minimum vieillesse. Cette extension ne changerait d'ailleurs rien à leur situation, puisque ce sont des assurés qui ont accompli une carrière complète et qui bénéficient d'un niveau de retraite relativement élevé : 765 euros en moyenne pour la seule pension de base, à laquelle s'ajoutent les pensions servies par les régimes complémentaires. Ces revenus sont bien au-dessus des minima sociaux et le code de la sécurité sociale n'a donc pas besoin d'être complété sur ce point.

La pension d'invalidité est un revenu de remplacement qui n'a pas vocation à être cumulé avec une pension de retraite, quel que soit l'âge auquel celle-ci est accordée. Le code de la sécurité sociale prévoit la fin de la pension d'invalidité à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse au régime général, c'est-à-dire à 60 ans. La pension d'invalidité est alors automatiquement remplacée par une pension de vieillesse liquidée au taux plein. Mais, bien entendu, lorsqu'un assuré titulaire d'une pension d'invalidité choisit de liquider ses droits à pension de vieillesse dans le cadre d'un des dispositifs de retraite anticipée, sa pension d'invalidité est remplacée par une pension de retraite liquidée au titre de l'inaptitude, dans les conditions de droit commun. Dans ce cas, c'est l'assuré qui choisit d'opter pour sa pension ou sa retraite. Le cumul des deux prestations est donc tout à fait impossible.

– Sur la surcote, le rapporteur a demandé si une disposition réglementaire viendrait compléter le code de la sécurité sociale pour préciser les modalités de calcul lorsque l'assuré prend sa retraite l'année de ses 60 ans. Il est en effet sans objet, dans ce cas particulier, d'appliquer la proratisation prévue dans le cas général où l'assuré a validé moins de quatre trimestres au cours de l'année. Mais cette question a déjà été réglée par une lettre ministérielle. La solution retenue ne lèse aucun assuré. Il n'est donc pas indispensable de compléter le code sur ce point.

– La question du rachat des années d'apprentissage agricole se distingue de celle du rachat des années d'aide familial agricole, pour lesquelles un barème spécifique a été pris en application de la loi portant réforme des retraites. Les périodes d'apprentissage antérieures à 1972, date de l'obligation légale de rémunérer les apprentis en espèces, peuvent faire l'objet d'un versement de régularisation lorsqu'aucune cotisation n'a été versée par l'employeur. Il est exact que le barème applicable dans le régime général depuis 2000 n'a pas fait l'objet d'une extension aux apprentis relevant du régime agricole, alors que ceux-ci disposaient d'un barème pouvant être légèrement moins favorable.

Bien que cette question relève de l'initiative du ministre chargé de l'agriculture, elle concerne également le régime général puisque le régime des salariés agricoles y est financièrement intégré. Le ministre des solidarités a donc demandé à ses services d'étudier avec soin cette question, pour apporter une solution appropriée.

– Le rapporteur a également demandé s'il fallait modifier la règle de proratisation applicable à la majoration pour conjoint à charge, afin de tenir compte du relèvement de la durée d'assurance correspondant à une carrière complète dans le régime général. En effet, en cas de carrière incomplète, cette majoration est toujours proratisée sur la base de 150 trimestres, alors que la durée de la carrière complète dans le régime général est progressivement portée jusqu'à 160 trimestres à partir de 2008. Il faudra donc mettre en cohérence ces dispositions, ce qui nécessitera un décret en Conseil d'État.

Avant la loi portant réforme des retraites, certaines sections professionnelles de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales disposaient encore d'un seuil d'affiliation, c'est-à-dire d'une limite empêchant l'affiliation des professionnels libéraux ayant de petits revenus. Ce n'était pas cohérent avec l'objectif de la loi de garantir à tous un haut niveau de retraite. Parce qu'il est normal de permettre à chacun d'acquérir des trimestres d'assurance vieillesse pour toute activité rémunérée, le Gouvernement a décidé de mettre un terme à cette situation.

Cependant, deux mesures ont été prises pour simplifier la tâche aux caisses de professions libérales concernées : les professionnels qui ont à titre principal une autre activité ne sont pas assujettis à la cotisation minimale, et le gouvernement a autorisé la CIPAV à mettre en place un seuil d'affiliation à son régime complémentaire qui, caractérisé par un barème de cotisations forfaitaires, pesait trop lourdement sur certains petits revenus accessoires. De plus, il n'est pas nécessaire d'y affilier systématiquement tous les professionnels, puisqu'il ne conditionne pas l'acquisition de durées d'assurance. Ces aménagements satisfont d'ailleurs pleinement les gestionnaires de ces régimes.

– Pour ce qui est de la date d'application de la mesure de bonification de trimestres au profit des handicapés justifiant des conditions pour accéder à une retraite anticipée, cette mesure a été inscrite dans la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, dont les décrets d'application, y compris celui nécessaire à la mise en œuvre de l'article 28, qui doit être soumis à l'avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées, doivent être publiés au plus tard le 12 août prochain. Ce délai sera respecté.

– Concernant la majoration de la durée d'assurance des parents d'enfants handicapés, l'article 33 de la loi a amélioré les droits à la retraite des parents, hommes ou femmes, ayant élevé un enfant handicapé avec un taux d'incapacité d'au moins 80 % ouvrant droit à l'allocation d'éducation spéciale et à son complément. Ils bénéficient d'une majoration d'un trimestre par période d'éducation de trente mois, dans la limite de huit trimestres. Cette mesure est entrée en vigueur en même temps que la loi, sans qu'il soit besoin d'un décret. Elle concerne donc toutes les pensions prenant effet à partir de septembre 2003. Les précisions nécessaires à son application ont été apportées aux caisses nationales par une lettre ministérielle du 25 janvier 2005, que la CNAVTS a diffusée auprès des caisses régionales par une circulaire du 23 février 2005. Elle prépare des instructions complémentaires ainsi que l'adaptation du système d'information.

Les parents ne seront pas pénalisés par cette mise en œuvre tardive. Ils bénéficieront d'une large information de la part des organismes de retraite, grâce notamment à l'adaptation du formulaire de demande de retraite personnelle. Ceux dont la pension a été liquidée, pourront la refaire liquider, avec rattrapage des sommes non perçues.

– Pour ce qui est du rachat des années d'aide familial agricole, l'article 100 de la loi a ouvert une faculté de rachat à partir de 14 ans, puis de 16 ans. Cela permettra aux agriculteurs de compléter leurs droits dans le contexte du relèvement de la durée de la carrière dans l'ensemble des régimes. Le décret d'application est paru en août 2004, et un millier de dossiers ont déjà

été réglés. Certains ont jugé le montant réclamé excessif. Mais le tarif proposé tient pleinement compte de la situation des assurés ayant eu une activité agricole. Le coût pour les régimes de retraite des suppléments de pension est également très élevé. C'est ce qu'on appelle le coût actuariellement neutre pour le régime. Pour la première fois, avec le rachat des années d'études supérieures, le véritable coût est connu de tous et le barème est publié au *Journal officiel*.

Pour les aides familiaux agricoles, la loi n'impose pas d'utiliser le barème actuariellement neutre. Aussi, le barème a-t-il été très fortement adapté en faveur des assurés ayant eu une véritable carrière agricole. C'est logique, puisque le rachat effectué dans le régime agricole, au titre des années d'aide familial, vaut non seulement pour la pension agricole, mais également pour le taux de la pension du ou des autres régimes dont a pu relever l'assuré au cours de sa carrière. Aussi, lorsque la carrière agricole est proche d'une carrière complète, le coût demandé est-il très fortement réduit. Il croît ensuite, pour rejoindre le droit commun lorsque la carrière agricole est de courte durée. Le coût est donc élevé pour les salariés ayant effectué l'essentiel de leur carrière hors du régime agricole : le rachat des années d'aide familial, versé à la MSA, servira à améliorer leur pension de salarié ou d'indépendant, à la charge de la CNAVTS, de l'ARRCO, de l'AGIRC ou du régime des indépendants. Le gouvernement comprend que les assurés souhaitent voir validée la plus longue durée au moindre coût mais il est difficile de s'aligner systématiquement sur le barème le moins élevé.

– L'article 23 de la loi a ouvert le droit à la retraite anticipée pour longues carrières. Axe majeur de la réforme, cette mesure a fait l'objet du premier décret d'application. Pour le secteur privé, 126 410 retraites anticipées ont été liquidées par la CNAVTS en 2004. Plus de 10 000 s'y ajoutent pour le mois de janvier 2005. C'est dire que les modalités fixées par les textes réglementaires ont été rapidement traduites dans les faits. Cela n'aurait pas été possible sans la mobilisation des personnels des caisses de retraite, auxquels il convient de rendre hommage. Il faut d'ailleurs bien parler « des caisses », au pluriel, car si le régime général est le premier concerné, l'application de la mesure a tout autant impliqué les agents des régimes de retraite des artisans, des commerçants, des professions libérales, des avocats et du régime agricole.

Enfin, ce dispositif doit être revu en 2008, afin de tenir notamment compte de l'évolution d'ensemble du système de retraite, qui doit permettre à ce mécanisme de solidarité entre les générations de partager les gains d'espérance de vie entre la vie active et la retraite.

– Comme l'a souligné M. Georges Colombier, les règles du cumul emploi-retraite ont fait l'objet, depuis la loi du 21 août 2003, de certaines interrogations. Le rapport Camdessus a notamment préconisé un cumul sans aucune limite. Il serait toutefois prématuré d'envisager de modifier des règles

de cumul qui viennent d'entrer en vigueur. Un bilan d'étape sera indispensable. Il ne faudrait pas, par ailleurs, que l'évolution des règles conduise à priver de son intérêt le nouveau dispositif de retraite progressive, qui est une forme de cumul rationnelle, permettant d'assurer une meilleure transition entre emploi et retraite.

– Concernant les professions libérales, pour que nul ne soit pris au dépourvu par le changement de législation, il a été demandé aux caisses par instruction ministérielle que les personnes qui ayant déjà commencé à cumuler activité et retraite avant la loi puissent continuer à le faire.

– Concernant la majoration de durée d'assurance dans le régime général, elle vaut pour tous les enfants élevés par l'assurée, même si elle n'est pas leur mère. La loi a justement permis de prendre en compte l'arrivée tardive de l'enfant au foyer.

– S'agissant de l'information des assurés sur leur retraite, il faut rappeler que l'article 10 de la loi a ouvert un véritable droit des assurés et le gouvernement considère l'application de cette mesure comme une priorité de la réforme, ainsi qu'il l'a déjà dit en installant, le 5 juillet 2004, le GIP Info-Retraite en présence des représentants des 38 régimes de retraite concernés.

Il s'agit d'un projet considérable, impliquant de très nombreux partenaires. Le GIP a commencé ses travaux sans tarder, sur la base des projets de décrets qui lui ont été soumis dès l'été dernier et qui fixent l'objectif ambitieux que chacun ait accès, à partir de mi-2006, à une information précise, claire et complète sur sa carrière. A partir de 2007, chaque génération, en commençant par les plus âgées, devra recevoir une estimation de sa future pension.

Ces décrets doivent également être soumis mi-avril à la CNIL, puis au Conseil d'État, afin d'être publiés avant l'été. Ces délais n'ont pas retardé les travaux techniques, lourds et complexes, qui doivent encore se poursuivre. Il n'y a pas lieu de douter que l'ensemble des régimes constituant le GIP trouveront ensemble les bonnes solutions pour un échange rapide et fiable de données dans un respect scrupuleux de leur confidentialité. Ces solutions devront faire l'objet de décisions formelles du GIP et de textes réglementaires d'approbation après un nouvel avis de la CNIL, avant la fin de l'année 2005. Cependant, même s'il ne s'agit pas d'une mesure directe d'application de la loi, le droit à l'information connaîtra quand même une première application concrète avant la fin de cette année, avec un outil de simulation de pension « tous régimes » actuellement développé au sein du GIP par les équipes spécialisées des régimes et qui sera accessible à tous sur l'Internet.

– La question du maintien dans l’emploi des salariés âgés, fait actuellement l’objet de négociations entre les partenaires sociaux, conformément à la volonté du Parlement. S’il n’appartient pas au ministre de présumer de leur résultat, il a souligné que la loi et les décrets ont créé, du côté des régimes, le cadre le plus favorable possible. En outre, le démarrage tardif dans la vie active est pris en compte par le rachat des années d’études, qui est d’autant moins coûteux qu’il est effectué tôt.

– Concernant l’évolution des retraites dans un contexte de chômage persistant, il faut garder à l’esprit que la loi a prévu en 2008 un rendez-vous qui permettra d’actualiser les perspectives démographiques ainsi que l’évolution tendancielle des cotisations, donc des recettes. Cette dernière dépend non seulement de la démographie de la population en âge de travailler mais aussi de la croissance. Il ne faut donc pas dire « *on ne tiendra pas* », mais plutôt « *il faut évaluer les résultats de la réforme et au besoin ajuster les paramètres retenus dans la loi du 21 août 2003* ».

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné que cette audition illustre la nécessité de faire le point sur l’application des lois et a remercié tous ceux qui ont participé à cet exercice.

La Commission a autorisé le dépôt du rapport sur la mise en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites en vue de sa publication.

Informations relatives à la Commission

I – M. Gérard Vignoble a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l’article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné *M. André Santini* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 06/04/2005).

II – M. Yves Durand a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l’article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe Socialiste a désigné *Mme Patricia Adam* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 06/04/2005).

III – Mme Patricia Adam a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l’article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe Socialiste a désigné *M. Yves Durand* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 07/04/2005).

IV – La Commission a désigné *Mme Michèle Tabarot*, rapporteure sur la proposition de loi de *M. Yves Nicolin*, *Mme Michèle Tabarot* et plusieurs de leurs collègues portant réforme de l’adoption – n° 2195.

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

Mardi 5 avril 2005

Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a examiné, en **deuxième lecture**, sur le rapport de **M. Jean Proriol**, le projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la **régulation des activités postales (n° 2157)**.

En introduction, **M. Jean Proriol**, rapporteur a indiqué qu'un certain nombre de questions importantes soulevées à l'occasion du débat en première lecture à l'Assemblée nationale avaient été réglées grâce à la navette devant le Sénat. En particulier, l'article 8 relatif à la banque postale, et l'article 16 relatif à l'alignement de La Poste sur le droit commun en matière d'exonération de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, avaient été votés conformes.

Il a observé que le Sénat avait modifié à la marge nombre des autres dispositions du texte, certaines modifications ayant une valeur symbolique, comme l'obligation de porter la mention « France » sur les timbres (à l'article 1^{er}), ou l'ajout des « vingt minutes de trajet automobile » au critère des cinq kilomètres définissant le maillage minimal de présence postale (à l'article 1^{er} bis).

Il a signalé six modifications de portée plus substantielle : en premier lieu, à l'article 1^{er}, l'ajout au dispositif d'accès des opérateurs autorisés aux moyens indispensables à l'exercice de l'activité postale d'un pouvoir de l'autorité de régulation d'édicter des prescriptions quant aux conditions et aux délais d'accès à ces moyens ; en second lieu, à l'article 1^{er} bis, l'organisation plus précise des conditions institutionnelles de gestion du fonds postal national de péréquation territoriale, avec la mention, à l'article 1^{er} ter, du rôle que joueraient les Commissions départementales de présence postale dans la répartition des dotations de ce fonds ; troisièmement, à l'article 2, la mise en place d'une obligation d'accès aux boîtes aux lettres à la charge des propriétaires d'immeubles ; quatrièmement, à l'article 2 bis C, la suppression de la condition d'une exigence particulière ou d'une spécificité professionnelle pour le recrutement d'agents contractuels à La Poste ; cinquièmement, à

l'article 7, l'établissement des bases juridiques d'un fonds de compensation du service universel postal, en renvoyant sa création effective à un décret en Conseil d'État, après la vérification par l'autorité de régulation du déséquilibre de financement du service universel ; enfin, à l'article 11, l'adoption d'une version nouvelle du régime de responsabilité des opérateurs postaux, en l'inscrivant dans le cadre des règles de droit commun prévues au code civil.

Il a observé encore que le Sénat n'avait pas remis en cause le choix de l'Assemblée nationale d'ouvrir aux opérateurs autorisés la possibilité de se voir confier la gestion des envois recommandés dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles, qu'il avait renforcé le dispositif de contrôle par l'autorité de régulation des données de comptabilité analytique de La Poste, et avait introduit, ce dont il s'est félicité, un représentant des communes au sein du conseil d'administration de l'exploitant public.

Article 1^{er} : Statut des opérateurs postaux

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à améliorer la définition des services postaux pour les distinguer de la course urbaine et de l'express. Puis, suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. François Brottes visant à préciser la notion de distribution, le rapporteur ayant rappelé que cet amendement avait déjà été rejeté en première lecture.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. François Brottes visant à garantir un tarif unique au profit des usagers du service public de La Poste sur l'ensemble du territoire national, le rapporteur ayant rappelé que cet amendement était satisfait par l'article 104 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Puis, la Commission a examiné en discussion commune :

– un amendement de M. François Brottes disposant que le service de distribution est effectué au domicile de chaque personne physique ou morale ou dans des installations appropriées à la demande du destinataire ;

– un amendement du rapporteur identique au précédent, sous réserve de l'ajout d'une possible dérogation, à condition qu'elle fût prévue par décret.

M. François Brottes a signalé que la possibilité d'une dérogation n'avait pas la même portée selon qu'elle concernait la distribution à domicile ou la notion d'installation appropriée. **M. Daniel Paul** a estimé que la dérogation pouvait conduire à une distribution très loin du domicile, certains pays européens installant par exemple une boîte aux lettres unique à l'entrée d'un village, situation qu'il a jugée inacceptable, de même que **M. André Chassaigne**.

Cependant le **Président Patrick Ollier** a expliqué qu'il n'était pas toujours possible au facteur de se rendre jusqu'au domicile des usagers, notamment en montagne, à cause des difficultés d'accès parfois combinées avec l'interdiction d'utiliser des véhicules à moteur, et que cela justifiait la précision proposée par le rapporteur.

M. Daniel Paul a au contraire estimé que ces dérogations ne devaient être accordées qu'à la demande expresse du destinataire. **M. Jean Proriot** ayant rappelé que son amendement ne faisait que reprendre les termes de la directive communautaire du 15 juillet 1997, la Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur. L'amendement de M. François Brottes est par conséquent devenu sans objet.

Puis la Commission a *rejeté* deux amendements de M. François Brottes définissant la notion de « réseau de La Poste » d'une part, et la notion de « point de contact de La Poste » d'autre part, le rapporteur ayant précisé que ces notions, rattachées aux missions de service public de La Poste et non à ses obligations de prestataire du service universel, relevaient de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom, et non du code des postes et des communications électroniques, au sein duquel ces deux amendements les situaient pourtant. La Commission a en revanche *adopté* un amendement du rapporteur déplaçant à la fin de l'article L. 2 des dispositions relatives au décret en Conseil d'État définissant les caractéristiques du service universel, enrichies à l'occasion de ce déplacement des dispositions venant se substituer au cahier des charges de La Poste, qui était supprimé par ailleurs en tant que tel à l'article 17 du projet de loi.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. François Brottes prévoyant que la distribution de courrier relevant du secteur réservé devait être effectuée six jours par semaine, le rapporteur ayant jugé préférable de s'en tenir aux « jours ouvrables » déjà mentionnés à l'article L. 1 du code des postes et des communications électroniques, afin d'exclure les jours fériés du champ des obligations de la distribution. La Commission a également *rejeté* un amendement du même auteur tendant à inclure le publipostage dans la définition du périmètre des services du secteur réservé, le rapporteur ayant expliqué que l'emboîtement des définitions énoncées à l'article 1^{er} du projet de loi garantissait déjà sans aucune ambiguïté cette inclusion.

La Commission a *rejeté* sur avis défavorable du rapporteur un amendement de M. François Brottes prévoyant la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport relatif à l'impact de l'évolution du secteur réservé sur la présence postale territoriale et la qualité du service.

Conformément à l'avis défavorable du rapporteur, qui a expliqué qu'en tout état de cause le droit dérivé communautaire avait une autorité

supérieure à celle de la loi, la Commission a *rejeté* un amendement de M. François Brottes visant à poser dans la loi le principe de l'existence permanente d'un secteur réservé à La Poste.

La Commission a ensuite examiné en discussion commune trois amendements de M. François Brottes visant à supprimer la dérogation au monopole des services réservés, reconnue aux envois de correspondance en cas d'autoprestation.

En réponse à **M. François Brottes** qui soulignait le caractère absolument irresponsable de l'ouverture de cette faille dans le champ du monopole de La Poste, **le rapporteur** a rappelé que ce débat avait déjà eu lieu en séance lors de la première lecture du projet de loi. Il a insisté notamment sur l'intérêt que l'autoprestation pouvait présenter pour des universités, des entreprises, etc.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission a *rejeté* ces trois amendements.

La Commission a ensuite examiné en discussion commune un amendement de M. François Brottes visant à réserver à La Poste les envois recommandés utilisés dans le cadre de procédures administratives ou juridictionnelles, et un amendement du rapporteur visant à transformer en un article à part entière du code des postes et communications électroniques la disposition relative aux conditions d'attribution du service des envois recommandés utilisés dans le cadre des procédures administratives ou juridictionnelles.

M. François Brottes a estimé nécessaire de revenir sur un amendement de M. Christian Estrosi supprimant, certainement par inadvertance, toute restriction à la désignation du prestataire de ce type d'envois recommandés. Il a estimé que la garantie de bonne fin et l'exigence de confidentialité ne pourraient être maintenues dans le cadre de cette ouverture, qui risquerait également d'entraîner une multiplication des actions contentieuses. Il a enfin mis en avant le danger d'une fragilisation de l'opérateur historique que ferait apparaître une multiplication des candidats sur ce créneau porteur et rentable.

Le rapporteur a rappelé que la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 laissait aux États membres le libre choix de l'organisation du service de ce type d'envois recommandés, et que le ministre avait indiqué en séance, lors de la première lecture, que ce choix d'une procédure ouverte, avec élaboration préalable d'un cahier des charges, pour la désignation du titulaire, émanait de la Chancellerie. Il a expliqué que le nouvel article L. 3-4 créé par son amendement n'excluait pas La Poste, et qu'au contraire celle-ci pourrait obtenir la mission en faisant la preuve de ses mérites, comme France Télécom

avait su le faire dans le cadre de la procédure désormais ouverte de désignation du prestataire du service universel des communications électroniques. La Commission a ensuite *adopté* l'amendement du rapporteur et *rejeté* l'amendement de M. François Brottes.

Conformément à l'avis défavorable du rapporteur, la Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. François Brottes destiné à instituer un régime d'autorisation, par le ministre chargé des postes, des prestataires œuvrant dans le secteur non réservé du service universel postal. **Le président Patrick Ollier** a rappelé que ce débat avait déjà eu lieu lors de la première lecture du projet de loi, et **le rapporteur** a souligné la contradiction entre cet amendement et la directive postale de 1997, qui investit clairement l'autorité de régulation de la mission d'octroi des autorisations.

— Article L. 3-1 du code des P&CE : *Droits d'accès reconnus aux opérateurs autorisés*

Puis la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à restreindre le champ des moyens rendus accessibles aux opérateurs autorisés aux seuls moyens appartenant effectivement à La Poste, qu'elle les détienne ou les contrôle.

Conformément à l'avis du rapporteur, elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. François Brottes visant à limiter l'utilisation, par les opérateurs autorisés, de l'accès aux moyens du prestataire du service universel postal qu'ils pourraient obtenir, uniquement pour des activités postales.

Elle a également *rejeté* un autre amendement de M. François Brottes prévoyant de consolider au niveau rédactionnel l'objectif de cantonner l'accès des opérateurs tiers aux moyens de La Poste indispensables à l'activité postale, aux seuls moyens déjà visés dans la rédaction de l'article L. 3-1 du code des postes et des communications électroniques, à savoir les boîtes postales installées dans les bureaux de poste, le répertoire des codes postaux, les informations collectées par La Poste sur les changements d'adresse, et le service de réexpédition.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur soulignant le fait que l'accès aux boîtes postales pourrait prendre la forme d'un service, et pas seulement d'un accès direct.

Elle a également *adopté* un autre amendement du rapporteur permettant le retour au texte voté en première lecture par l'Assemblée nationale en supprimant un pouvoir de prendre des prescriptions introduit par le Sénat au profit de l'autorité de régulation, et revenant à un simple contrôle *a posteriori* des conventions d'accès, à travers la compétence de l'autorité de régulation en

matière de règlement des différents prévue à l'article L. 5-5 du code des postes et des communications électroniques.

— Article L. 3-2 du code des P&CE : *Exigences essentielles imposées à tout opérateur postal*

Puis la Commission a *adopté* un amendement de M. François Brottes visant à compléter la liste des exigences essentielles imposées aux prestataires de services postaux en y ajoutant la garantie de continuité du service, conformément à l'avis favorable de son rapporteur, qui s'est réjoui de ce souci d'assurer la continuité du service postal, en notant au passage que cette exigence devrait être conciliée avec le droit de grève.

La Commission a ensuite *rejeté*, sur avis défavorable du rapporteur, un amendement de M. François Brottes ajoutant à cette même liste des exigences essentielles une obligation pour les prestataires postaux de fournir leurs services sur l'ensemble du territoire.

La Commission a alors *adopté* l'article 1^{er} *ainsi modifié*.

Après l'article 1^{er}

Elle a également *rejeté* un amendement de M. François Brottes prévoyant la remise d'un rapport sur la spécialisation d'opérateurs postaux pour la collecte et la distribution du courrier exclusivement local, conformément à l'avis du rapporteur, défavorable à l'accumulation de rapports.

Article 1^{er} bis : *Contribution de La Poste à l'aménagement du territoire*

La Commission a ensuite examiné cent amendements présentés par M. François Brottes et les commissaires socialistes aux affaires économiques.

M. François Brottes a souligné le sens de la synthèse des commissaires socialistes, ceux-ci ne présentant plus, en seconde lecture, que cent amendements, au lieu des quatorze mille cinq cents amendements déposés en première lecture. Il a dénoncé le recours du Gouvernement à l'article 44 alinéa 2 de la Constitution, qui lui permet, après l'ouverture du débat, de s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la Commission. Il a mis en avant le souci de rigueur qui animait les auteurs de cette centaine d'amendements, et souhaité que le Gouvernement ne puisse opposer lors du débat en séance une irrecevabilité de convenance à leur discussion.

Il a ensuite insisté sur la nécessité d'inscrire dans la loi les garanties portant sur les lieux d'exercice du service postal universel. Il a fait référence à plusieurs textes législatifs, comme le Chapitre IV du Titre II Livre

IV du code général des collectivités territoriales relatif aux services d'incendie et de secours ou la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, relatif à la prévention des incendies de forêt, dans lesquels la même logique d'organisation des services d'intérêt général avait conduit à viser nommément certains départements.

Le rapporteur a estimé qu'en inscrivant nommément les points de contact de La Poste dans la loi, ces amendements auraient pour effet de rigidifier dangereusement le réseau postal, à la manière d'une glaciation n'ayant même pas le caractère provisoire d'un moratoire, alors que ce réseau devait au contraire pouvoir s'adapter aux évolutions démographiques, et aux évolutions subséquentes en termes de besoins de présence postale.

M. François Brottes a estimé que le maintien d'une présence postale sur l'ensemble du territoire n'avait rien d'une rigidification, et a demandé au rapporteur s'il pouvait, compte tenu de l'avis défavorable donné à cet amendement, préciser alors la liste des points de contact appelés à disparaître, dans un souci de transparence.

Le rapporteur a indiqué que ces précisions relevaient des compétences du président de La Poste.

La Commission a alors *rejeté* les cent amendements.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur, ainsi qu'un amendement de précision du même auteur, permettant de mieux prendre en compte les besoins spécifiques des zones de montagne dans la détermination des règles complémentaires d'accessibilité au réseau des points de contact de La Poste, dans le cadre de la mission d'aménagement du territoire de celle-ci.

Puis la Commission a examiné deux amendements en discussion commune, présentés l'un par le rapporteur, l'autre par M. François Brottes.

M. François Brottes s'est d'abord félicité de l'amendement précédent du rapporteur relatif aux zones de montagne, mais s'est insurgé contre le taux de 90 % de la population ne devant pas vivre à plus de 5 km d'un point de contact de La Poste, estimant que cette initiative du rapporteur revenait à inscrire dans la loi une inégalité frappant 10 % de la population. Il a dénoncé l'atteinte au principe constitutionnel d'égalité que représentait un tel dispositif, et défendu un amendement visant à supprimer ce pourcentage.

Après avoir rappelé que tous les points du territoire ne pouvaient concrètement bénéficier de la même présence postale, **le rapporteur** a défendu un amendement maintenant le taux de 90 % et supprimant le critère des vingt minutes de trajet automobile ajouté par le Sénat, pour ne retenir que celui des cinq kilomètres. Il a souligné la difficulté de mesurer la durée d'un tel trajet,

compte tenu de la multiplicité des paramètres qui la détermine, et a constaté que le choix d'un critère de distance correspondait à celui fait dans la plupart des pays européens.

En réponse à une question de M. François Brottes, **le rapporteur** a précisé que les cinq kilomètres devaient s'apprécier « à vol d'oiseau », et que ce critère impliquerait la création de nouveaux points de contact.

La Commission a alors *adopté* l'amendement du rapporteur.

Conformément à l'avis de son rapporteur, qui a évoqué un risque de non-recevabilité au titre de l'article 40 de la Constitution, du fait de la référence à un financement de substitution, la Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. François Brottes proposant certaines modalités de financement du fonds postal national de péréquation territoriale. Elle a également examiné un amendement du même auteur prévoyant un abondement de ce fonds par l'ensemble des opérateurs autorisés. **Le rapporteur** ayant expliqué que les prélèvements opérés sur l'ensemble des opérateurs ne pouvaient financer, au regard du droit européen, que le service universel postal, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur puis cet article *ainsi modifié*.

Article 1^{er} ter : *Validation législative des Commissions départementales de présence postale territoriale*

La Commission a *rejeté* un amendement de M. François Brottes, imposant la prise en compte de certaines zones rurales par la Commission départementale de présence postale territoriale pour la répartition du fonds postal de péréquation territoriale, après que le rapporteur eut souligné son caractère redondant avec le dispositif actuel des zones de revitalisation rurale. Elle a ensuite *adopté* cet article *sans modification*.

Article 1^{er} quater (nouveau) : *Composition du conseil d'administration de La Poste*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 2 : *Organisation de la régulation postale*

— Article L. 4 du code des P&CE : *Compétences du ministre chargé des postes et du ministre chargé de l'économie en matière postale*

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de suppression du deuxième alinéa de cet article présenté par M. François Brottes.

— Article L. 5 du code des P&CE : *Rôle consultatif de l'autorité de régulation auprès du Gouvernement*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur revenant à l'esprit de la rédaction du premier alinéa adoptée à l'Assemblée nationale en première lecture, sans référence à un pouvoir de « mise en œuvre » de l'autorité de régulation.

— Article L. 5-1 du code des P&CE : *Conditions de délivrance des autorisations*

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* deux amendements de M. François Brottes, le premier obligeant les prestataires de service universel à présenter des garanties financières et le second à fournir des services sur l'ensemble du territoire.

— Article L. 5-2 du code des P&CE : *Compétences de contrôle de l'autorité de régulation*

Conformément à l'avis favorable du rapporteur, qui a noté que l'Assemblée nationale avait déjà procédé à la même suppression en première lecture, la Commission a *adopté* un amendement de M. François Brottes supprimant le 1° bis permettant à l'autorité de régulation d'émettre des recommandations sur les conditions d'accès aux moyens indispensables à l'exercice de l'activité postale.

Elle a ensuite examiné un autre amendement du même auteur relatif au 7°, et cantonnant l'autorité de régulation dans une fonction d'approbation des initiatives de La Poste dans l'aménagement de sa comptabilité analytique.

M. François Brottes a indiqué que le Sénat avait modifié le projet de loi, en vue d'introduire un audit réalisé à la demande de l'autorité de régulation et à la charge de La Poste pour un travail de vérification des comptes par rapport aux règles de comptabilité analytique, qui était effectué par les commissaires aux comptes selon la rédaction issue de la première lecture devant l'Assemblée nationale.

Le rapporteur a souligné que ce contrôle supplémentaire était prévu par le 5° de l'article 14 de la directive du 15 décembre 1997, et qu'il dépassait le strict travail de certification des comptes réalisé par les commissaires aux comptes. Il s'agit en effet de veiller à l'absence de porosité entre les différentes activités de La Poste dans sa comptabilité analytique.

Le **président Patrick Ollier** a fait remarquer que le rapporteur avait déposé un amendement portant sur la même disposition et que les deux amendements pouvaient être en conséquence soumis à discussion commune.

Tout en reconnaissant que ce contrôle supplémentaire privilégiait une approche analytique différente de l'approche strictement comptable, **M. François Brottes** s'est inquiété de la prise en charge par La Poste des frais de cet audit. Il a estimé l'amendement du rapporteur encore insuffisant, bien qu'il allât manifestement dans le bon sens en restreignant la portée du contrôle de comptabilité analytique de l'autorité de régulation au seul champ du service universel.

Le rapporteur a estimé qu'un contrôle portant sur le champ du service universel était cohérent avec les dispositions de la directive de 1997.

La Commission a ensuite *rejeté* l'amendement présenté par M. François Brottes et *adopté* celui du rapporteur.

— Article L. 5-4 du code des P&CE : *Compétence de l'autorité de régulation pour le règlement des différends relatifs aux contrats prévus à l'article L. 2-1*

— Article L. 5-5 du code des P&CE : *Compétence de l'autorité de régulation pour le règlement des différends relatifs à l'accès aux installations et informations indispensables*

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Alfred Trassy-Paillogues relatif à l'extension en faveur des porteurs de presse, du bénéfice de l'obligation d'accès aux boîtes aux lettres instituée par l'article L. 5-2 du code des postes et des communications électroniques. Sur les suggestions du rapporteur, M. Alfred Trassy-Paillogues a retiré son amendement afin d'en présenter une rédaction améliorée lors de la réunion de la Commission au titre de l'article 88 du Règlement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 2 *ainsi modifié*.

Article 2 bis C : *Consolidation législative des instances unifiées de représentation collective et individuelle du personnel*

— Article 31-2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 : *Consolidation des instances de concertation avec les organisations syndicales*

La Commission a examiné un amendement de M. François Brottes visant à préciser les domaines couverts par le « champ social postal ».

M. François Brottes a souligné le caractère flou de ce concept introduit par le Sénat. **Le rapporteur** a indiqué que les trois termes avaient leur signification, et qu'il s'agissait de traiter de toute l'activité sociale dans un cadre précis, La Poste. Il a précisé que cette formulation avait répondu à une suggestion des syndicats, qui craignaient le caractère trop limitatif d'une liste.

Le président Patrick Ollier a estimé que l'expression « domaines sociaux afférents à l'activité postale » était plus compréhensible.

M. François Brottes a souligné que son amendement de précision, employant le terme « notamment » n'avait pas de caractère limitatif ni exhaustif, que le champ social recouvrait aussi, selon lui, les préoccupations sociales des usagers de La Poste.

La Commission a accepté de reprendre dans le cadre d'un amendement nouveau la rédaction suggérée par le président, à l'effet de substituer aux mots « domaines du champ social postal », les mots « domaines sociaux afférents à l'activité postale ». Elle a *adopté* cet amendement, et *rejeté* l'amendement de M. François Brottes.

La Commission a *adopté* l'article 2 *bis* C *ainsi modifié*.

Article 3 : Communication des changements de domicile

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 4 : Dispositions pénales

— Article L. 17 du code des P&CE : *Violation du secteur réservé ou exercice sans autorisation*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur rétablissant la rédaction initiale votée par le Sénat en première lecture.

La Commission a *adopté* l'article 4 *ainsi modifié*.

Article 5 : Dispositions communes à la régulation des postes et télécommunications

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 5 bis : Modification du collège de l'autorité de régulation

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

Article 7 : Conditions de la mise en place du fonds de compensation du service universel postal

La Commission a examiné un amendement de rédaction globale du rapporteur.

M. François Brottes a souhaité savoir si cette nouvelle rédaction prévoyait l'institution dans la loi du fonds de compensation du service universel postal ou si la création de ce dernier ne restait qu'une faculté soumise à l'appréciation de l'autorité de régulation.

Le rapporteur a expliqué que le fonds était clairement institué dans la loi, mais que sa mise en œuvre dépendait, sous réserve de la liberté du pouvoir d'appréciation du Gouvernement, qui fixait par décret l'année d'entrée en service, d'une demande motivée du prestataire du service universel, que l'autorité de régulation devrait valider.

La Commission a ensuite *adopté* cet amendement, deux amendements présentés par M. François Brottes devenant *sans objet*.

La Commission a *adopté* l'article 7 *ainsi modifié*.

Après l'article 7 :

Conformément à l'avis défavorable de son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement portant article additionnel de M. François Brottes, et prévoyant la remise par le Gouvernement au Parlement d'une étude d'impact de la fiscalité environnementale sur l'équilibre économique du marché du courrier.

Avant l'article 8 :

Suivant l'avis de son rapporteur, qui a pointé le risque sous-jacent d'un cantonnement de la filiale bancaire postale à une mission de « banque des pauvres », la Commission a *rejeté* un amendement de M. François Brottes portant article additionnel et tendant à établir un fonds de compensation du service bancaire universel.

Après l'article 9 :

La Commission a examiné un amendement de M. François Brottes portant article additionnel rétablissant le Médiateur du service universel postal.

M. François Brottes a indiqué que l'autorité de régulation ne s'occuperait pas du contentieux avec les usagers mais des conditions de fonctionnement du marché et qu'il était donc indispensable de conserver un médiateur chargé de défendre les intérêts des usagers.

Le rapporteur, a rappelé que le médiateur du service universel postal avait été institué par le gouvernement de Lionel Jospin comme alternative à la transposition de la directive de 1997 et à la création d'une autorité de régulation ; que la discussion et l'adoption du projet de loi supprimaient cette justification ; qu'au surplus, les litiges des particuliers avec La Poste relèvent aujourd'hui de deux autres médiateurs : le médiateur de la République, le médiateur de La Poste.

M. Alain Gouriou ayant fait valoir que le médiateur du service universel avait l'avantage de pouvoir être saisi directement par les usagers, **le rapporteur** a répondu que les conflits avec les usagers étaient déjà traités par le médiateur de La Poste.

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* l'amendement portant article additionnel présenté par M. François Brottes.

La Commission a *rejeté*, conformément à l'avis de son rapporteur, un amendement de M. François Brottes, prévoyant que le Gouvernement remettra avant le 31 décembre 2005 au Parlement un rapport sur les conséquences des contraintes réglementaires, notamment environnementales, sur les délais de distribution du courrier.

Article 11 (articles L. 7 et L. 13-1 du code des P&CE) : *Création d'un régime de responsabilité des opérateurs postaux*

La Commission a examiné un amendement du rapporteur, proposant une nouvelle rédaction de l'article 11 du projet de loi, afin de clarifier les dispositions mettant en œuvre une responsabilité de droit commun en matière de services postaux. **Le rapporteur** ayant précisé, en réponse à une interrogation de M. François Brottes, que cet amendement ne remettait nullement en cause le dispositif de preuve de dépôt explicitement institué dans les versions antérieures de la rédaction de l'article, mais qu'il tendait à le compléter en prévoyant d'étendre à La Poste le régime de droit commun de la responsabilité, défini aux articles 1134 et 1382 du code civil, la Commission a *adopté* cet amendement et l'article 11 *ainsi rédigé*.

Article 13 bis : *Seuils pour le transport de fonds et de bijoux*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 13 ter : *Redéfinition du champ de la taxe sur les imprimés non sollicités*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 17 : *Suppression du cahier des charges de La Poste*

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur, puis l'article 17 *ainsi modifié*.

Article 18 : *Encouragement à la négociation d'une convention collective*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur, visant à confier au ministre chargé des postes, conjointement avec le ministre du travail, plutôt qu'à La Poste, la mission de déclencher le processus de négociation de la convention collective applicable aux salariés non fonctionnaires de La Poste et à ceux des entreprises titulaires d'une autorisation visée à l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques.

Puis la Commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article 20 : Réaménagement du code des P&CE

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Après l'article 21

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Yannick Favennec, cet amendement n'ayant pas été défendu.

Puis la Commission a *rejeté* un amendement de M. François Brottes prévoyant de substituer, dans le titre du projet de loi, au mot « régulation » le mot « dérégulation ».

La Commission a enfin *adopté* le projet de loi ainsi modifié.

* *
*

Mercredi 5 avril 2005

Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a entendu **MM. Christian Bataille et Claude Birraux**, rapporteurs de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur **l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs (n° 2159)**.

Avant d'inviter MM. Christian Bataille et Claude Birraux à présenter les conclusions de leur rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs, rédigé au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, le **président Patrick Ollier** a souligné l'intérêt de la Commission des affaires économiques pour cet important sujet en rappelant qu'une mission récente avait donné à une délégation de la Commission l'occasion de prendre connaissance des solutions de gestion des déchets radioactifs mises en œuvre en Finlande.

M. Claude Birraux a tout d'abord remercié le président Patrick Ollier de l'organisation de cette réunion de la Commission. Puis, il a rappelé que le rapport présenté, le huitième sur la question des déchets radioactifs réalisé par l'Office, résultait d'une saisine du Bureau de l'Assemblée nationale, à la demande des présidents des quatre groupes. Dans le cadre de sa préparation, des missions ont été conduites dans six pays – Allemagne, Belgique, Etats-Unis, Finlande, Suède, Suisse – où plus de 180 personnes ont été rencontrées. En France, des visites ont été effectuées dans les centres de recherche et 70 chercheurs ont été entendus. Des rencontres ont eu lieu avec les élus de la Haute-Marne, de la Meuse et des régions Champagne-Ardenne et Lorraine. Enfin, trois journées d'auditions publiques ont été organisées à Paris, chacune réunissant environ 130 personnes.

Puis, M. Claude Birraux a tout d'abord rappelé les grands types de déchets radioactifs et leurs volumes.

Les déchets à haute activité et à vie longue, sur la gestion desquels porte la loi du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs et qui représentent 96 % de la radioactivité de tous les déchets, atteignent un volume total de 1 639 m³ fin 2002. Les volumes produits chaque année sont d'environ 110 m³ soit un peu moins d'un cube de cinq mètres de côté.

Les déchets à moyenne activité et à vie longue représentaient, fin 2002, 45 359 m³. Leur production annuelle en volume a diminué d'un facteur 10 depuis 1991.

Les déchets à faible et moyenne activité et à vie courte représentaient, fin 2002, 780 000 m³. Ils sont stockés par l'ANDRA en surface au centre de la Manche et au centre de l'Aube.

M. Christian Bataille a rappelé que la loi du 30 décembre 1991 définissait trois axes de recherche, la séparation-transmutation constituant l'axe 1, le stockage en formation géologique, l'axe 2, et le conditionnement et l'entreposage de longue durée constituant l'axe 3.

Il a précisé que ces recherches concernaient l'aval du retraitement-recyclage qui conduit au recyclage du plutonium en combustible MOX tandis que l'uranium issu du retraitement est entreposé. L'idée générale est de parvenir à la séparation, permettant de récupérer, d'un côté, les produits de fission et, de l'autre, les actinides mineurs, ceux-ci pouvant ensuite être transmutés, de manière à réduire leur période radioactive, en produits de fission, ces produits étant entreposés ou stockés.

Présentant l'axe I relatif à la séparation-transmutation, **M. Claude Birraux** a précisé que la séparation a pour but de récupérer, d'une part, les actinides mineurs dont la période de radioactivité se mesure en centaines de milliers d'années, et, d'autre part, les produits de fission dont la période de radioactivité est d'environ mille ans.

La séparation des actinides mineurs (neptunium, américium, curium) a été démontrée à l'échelle du laboratoire. Différents produits de fission à vie longue, notamment l'iode et le césium, ont été également séparés. La séparation à l'échelle industrielle est liée au renouvellement des installations de retraitement de La Hague en 2040.

La transmutation consiste en un bombardement neutronique des noyaux lourds d'actinides mineurs, qui fissionnent en des noyaux plus légers et à période de radioactivité plus courte.

La faisabilité de la transmutation a été démontrée par les expériences conduites avec le surgénérateur Phénix ou en réacteur à eau pressurisée. Pour réaliser la transmutation à l'échelle industrielle, il sera nécessaire de disposer de réacteurs rapides de génération IV ou de réacteurs sous-critiques pilotés par accélérateurs, encore à l'état de concepts et dont la mise en service industrielle pourrait avoir lieu vers 2035. Compte tenu des tests à effectuer sur leur capacité à transmuter des grandes quantités d'actinides mineurs, la transmutation à l'échelle industrielle devrait intervenir au plus tôt en 2040.

M. Christian Bataille a présenté le deuxième axe prévu par la loi du 30 décembre 1991, le stockage en formation géologique profonde. Celui-ci a pour objectif de faire jouer à une couche souterraine de roches comme l'argile, le granit, le sel ou le tuf, le rôle d'un coffre-fort vis-à-vis des déchets radioactifs issus du retraitement ou des combustibles irradiés non retraités. Le stockage géologique est considéré par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et par de nombreux pays - Allemagne, Belgique, Etats-unis, Finlande, Suède, Suisse – comme la méthode la plus sûre pour gérer les déchets radioactifs.

Dans le cadre des recherches sur cet axe, l'Agence nationale pour les déchets radioactifs (ANDRA) a collecté de nombreux résultats démontrant la capacité de l'argile à confiner les déchets radioactifs grâce aux travaux réalisés, d'une part, dans les laboratoires souterrains de Mol, en Belgique, et du Mont Terri, en Suisse, et, d'autre part, à Bure, dans la Meuse, par des forages depuis la surface et par des études *in situ* dans la niche du laboratoire souterrain de Meuse-Haute-Marne.

L'argile du callovo-oxfordien de Bure présente des capacités de confinement favorables, même si certaines études devront encore être poursuivies. Il a été démontré que les ions les plus mobiles n'atteindraient pas le sommet de la couche d'argile avant au plus tôt 300 000 ans.

Un stockage géologique pourrait entrer en service en France vers 2020-2025, compte tenu des délais d'expérimentation et d'étude supplémentaires, des délais administratifs et des délais de construction.

Les études d'ingénierie montrent que l'on peut concevoir un centre de stockage réversible, où la reprise des colis de déchets est possible sur une longue période.

Les centrales les plus récentes produiront leurs derniers déchets vers 2040, un réacteur dont la construction est décidée, soit l'EPR, devrait produire les siens à partir de 2015 et pendant une bonne soixantaine d'années – autrement dit, en comptant la durée de refroidissement, jusqu'au milieu du XXII^e siècle. Un stockage géologique doit donc pouvoir fonctionner sur environ un siècle et demi.

M. Claude Birraux a indiqué que le conditionnement et l'entreposage à long terme en surface, qui constituent l'axe 3 de la loi de 1991, avaient fait l'objet de notables progrès : les volumes de déchets de haute ou moyenne activité ont été divisés par 10 depuis 1992, par la vitrification des effluents, le compactage des déchets technologiques et des structures métalliques des combustibles. La durée de vie des colis de déchets vitrifiés dépasse la centaine de milliers d'années, de même que celle de conteneurs de déchets pour coques et embouts.

Conçus pour compléter les entreposages industriels actuels d'une durée de vie de cinquante ans, les entreposages de longue durée en surface ou en sub-surface visent des durées de fonctionnement de 100 à 300 ans.

Un entreposage de longue durée pourrait être mis en service opérationnel en France vers 2016.

M. Christian Bataille a souligné que, contrairement à une idée parfois répandue, les trois axes ne sont pas concurrents mais complémentaires par nature et dans le temps.

Ne pouvant s'appliquer aux déchets déjà produits, la transmutation, qui n'interviendra au mieux qu'à partir de 2040, ne peut permettre de réduire la période de radioactivité des actinides mineurs à moins de mille ans. Un stockage réversible est donc, en tout état de cause, indispensable.

L'entreposage de longue durée est également indispensable afin, d'une part, de prendre en charge les combustibles usés non retraités, dits « en retraitement différé », et les combustibles MOX usés dont la durée de refroidissement avant retraitement est de l'ordre de 60 à 80 ans, et, d'autre part, de donner une flexibilité de gestion et d'arbitrage entre transmutation et stockage réversible.

Abordant les conclusions politiques du rapport, **M. Claude Birraux** a rappelé que l'information du public avait fait l'objet de dispositions précises dans la loi du 30 décembre 1991.

Le comité local d'information et de suivi créé auprès du laboratoire de Meuse-Haute-Marne par la loi de 1991 devrait dans l'avenir améliorer son efficacité dans sa mission de diffusion des résultats des recherches. La commission nationale d'évaluation instituée par la loi de 1991 devrait être prolongée au-delà de 2006, afin de poursuivre son rôle d'aiguillon, de conseil et d'analyse. De leur côté, le CEA et l'ANDRA pourraient se voir assigner des objectifs ambitieux d'information au moyen de visites de leurs installations. La saisine de la Commission nationale du débat public sur la politique générale des déchets ne correspond pas à sa mission originelle, davantage centrée sur des projets concrets d'aménagement et de développement. Le dialogue avec les élus pourra être amélioré dans les prochaines années en particulier si le projet de loi sur la transparence nucléaire était enfin inscrit à l'ordre du jour du Parlement.

La prolongation des recherches impulsées en application de la loi de 1991 doit être prévue par le projet de loi qui doit être examiné en 2006 de manière à aller plus loin vers les solutions dont la faisabilité a été confirmée pour chacun des trois axes.

Les recherches sur la séparation doivent être poursuivies pour parvenir à la séparation groupée de tous les actinides mineurs et des produits de fission à vie longue. De lourds investissements seront nécessaires, notamment pour financer une installation pilote ainsi qu'une étude sur l'industrialisation du procédé.

Les recherches sur les réacteurs de génération IV et sur les réacteurs pilotés par accélérateur, qui n'existent pour l'heure qu'à l'état de concept, sont également indispensables et exigeront elles aussi des investissements significatifs, mais également des coopérations internationales – qui existent déjà – afin de mutualiser les coûts.

Au total, la séparation-transmutation imposera de lourds investissements qu'il est nécessaire de prévoir et de financer. Le CEA en particulier est confronté à de très gros besoins de financement avec le réacteur d'irradiation Jules-Horowitz, le programme ITER et l'assainissement ou le démantèlement de sites.

En ce qui concerne le stockage géologique, les recherches doivent être parachevées pour finir de démontrer les propriétés de confinement de l'argile de Bure et détailler les concepts d'ingénierie de stockage.

Quant à l'entreposage de longue durée, il nécessite la finalisation des études en vue de la construction d'un centre opérationnel en surface ou en sub-surface.

M. Christian Bataille a évoqué les retombées des recherches menées dans ce domaine.

Correspondant à un effort d'environ 2,2 milliards euros sur la période 1992-2003, les recherches sur la gestion des déchets radioactifs doivent être valorisées au plan scientifique, technique et industriel.

Les recherches sur la séparation ont entraîné, à Marcoule, un développement de méthodes de haut niveau, en ingénierie moléculaire et en techniques d'extraction, qui devrait aboutir à la création d'un institut de chimie séparative.

De même, les méthodes de haut niveau mises au point au laboratoire de Meuse-Haute-Marne en géophysique, en géochimie ou en ingénierie doivent permettre la création des pôles scientifiques et technologiques proposée par les deux départements – comme il en avait du reste été question dès l'origine.

Les mesures d'accompagnement financier introduites par la loi de 1991 doivent être appliquées sur la période prévue de quinze années. La

dépense annuelle représente 10 millions d'euros pour chacun des deux départements.

En Suède ou en Finlande, les activités nucléaires sont regroupées dans des sites intégrant plusieurs maillons de la filière industrielle. En France, un développement économique volontariste doit être impulsé dans les départements concernés par la gestion des déchets radioactifs. La mécanique du développement économique doit être impérativement relancée.

La gestion des déchets radioactifs est, puisqu'elle est liée aux consommations d'énergie en tout point du territoire, une question nationale qui doit pourtant nécessairement trouver des réponses locales. La solidarité nationale doit donc s'appliquer et la gestion des déchets reposer sur le principe pollueur-payeur : aux producteurs de déchets d'assumer toutes leurs responsabilités, financières, économiques et sociales.

S'agissant des méthodes de gestion, plusieurs décisions de principe devraient être prises par le Parlement à l'occasion de la révision prévue en 2006 de la loi de 1991.

En premier lieu, les recherches doivent se poursuivre dans les trois axes, toutes ces méthodes de gestion conservant leur pertinence.

En second lieu, il devrait revenir au Parlement de fixer la transmutation comme objectif ultime de la gestion des déchets, de prendre une décision de principe quant au stockage géologique réversible et de décider la création d'un entreposage de longue durée en surface ou en sub-surface. Il appartiendrait naturellement au Gouvernement de mettre en œuvre ces décisions.

En termes de calendrier, l'objectif pour l'entrée en service opérationnel de l'entreposage de longue durée pourrait être fixé à 2016, d'autant qu'il pourrait parfaitement être réalisé sur un site déjà utilisé par l'industrie nucléaire ; 2020-2025 verrait l'entrée en service du stockage géologique et 2040-2045 le passage à l'échelle industrielle des recherches sur la transmutation.

M. Claude Birraux a souligné qu'il paraissait nécessaire de garantir une cohérence d'ensemble du dispositif en mettant en place un plan national de gestion des déchets radioactifs, d'ailleurs demandé par l'Office parlementaire dès le début 2000 dans un rapport de Mme Michèle Rivasi.

L'autorité de sûreté nucléaire en finalise actuellement la préparation en définissant, à partir de l'inventaire national, des filières de gestion pour tous les déchets radioactifs, de manière à garantir l'exhaustivité et la cohérence de la gestion des déchets en France.

Il convient également d'apporter une solution au problème des combustibles usés non retraités dans l'immédiat et aux combustibles MOX usés qui doivent refroidir pendant une longue période avant de pouvoir être retraités. Il importe enfin de trouver, dans la plus grande transparence, une solution pour la gestion des déchets à moyenne activité et à vie longue, non expressément visés par la loi de 1991.

Abordant l'aspect financier, **M. Christian Bataille** a proposé la création d'un fonds dédié de gestion des déchets radioactifs pour assurer le financement des recherches et de la gestion des déchets dans la longue durée.

Placé sous la responsabilité de l'État et alimenté par des contributions versées par les producteurs de déchets, ce fonds aurait pour tâche de financer non seulement l'ANDRA mais également les recherches conduites sur la séparation et la transmutation par d'autres organismes.

L'ANDRA, outil essentiel, devrait voir ses missions élargies. Il reviendrait enfin à la loi de 2006, à la lumière de l'expérience de moderniser et de simplifier les structures de cet établissement public et d'étendre ses responsabilités. Pour garantir la cohérence des décisions et pour minimiser les coûts pour la collectivité, il conviendrait ainsi de lui confier, au-delà de la gestion du stockage des déchets, la responsabilité de leur entreposage de longue durée.

En conclusion, M. Christian Bataille a tenu à souligner que la question posée était celle de la responsabilité des décideurs actuels vis-à-vis des générations futures. Soulignant la tentation de repousser des décisions difficiles au prétexte que les échéances courent sur des délais considérables – dix, vingt, cinquante ans – sans rapport avec le calendrier politique, qui ne dépasse guère cinq ans, il a dénoncé la fausse solution consistant à repousser les choix en se réfugiant derrière la nécessité de poursuivre les recherches. Estimant évidemment nécessaires de poursuivre ces recherches, il a jugé que cela n'empêchait pas la prise de décisions concrètes et a estimé qu'il serait lâche de confier aux générations suivantes la responsabilité de déchets qui existent déjà.

Enfin, il a souhaité que le Gouvernement présente un projet de loi au Parlement suffisamment tôt pour que la discussion en soit possible comme prévu en 2006 dans des conditions satisfaisantes.

M. Claude Birraux a rappelé que la Commission nationale du débat public, saisie par le Gouvernement, avait désigné une commission particulière organisant un débat qui devrait se tenir entre octobre et décembre et aboutir à un rapport dans la première quinzaine de janvier 2006. Autrement dit, il serait possible au Gouvernement de présenter un projet de loi à la fin du

premier trimestre 2006 et au Parlement d'en discuter durant le deuxième trimestre.

Soulignant le rôle majeur déjà joué par le Parlement sur la question des déchets radioactifs et plus généralement en matière de transparence dans le domaine nucléaire, M. Claude Birraux a estimé que si les débats publics étaient nécessaires, ils ne pouvaient aboutir à une décision que nul n'était plus légitime à prendre que le Parlement.

Le président Patrick Ollier a vivement rendu hommage aux deux rapporteurs pour la qualité de leur travail et a souligné que leur collaboration démontrait que le sujet, si passionnel soit-il, pouvait être traité, sans a priori partisan, comme un sujet éminemment politique, au sens le plus noble du terme, compte tenu de l'importance des enjeux.

Soulignant que l'attachement de la majorité au développement durable lui commandait de définir rapidement des solutions à la question des déchets nucléaires, il a, en outre, estimé qu'il était particulièrement nécessaire de répondre sur ce point aux interrogations légitimes de l'opinion à l'heure où la décision de lancement de la construction d'un réacteur EPR a été prise. Il a donc jugé qu'une discussion législative rapide était souhaitable, au deuxième trimestre 2006, voire plus tôt.

M. Jean-Marc Lefranc a demandé ce que signifient précisément les termes « transmutation » et « réversibilité ».

M. Claude Birraux a répondu que la transmutation consiste à bombarder un noyau lourd avec des neutrons afin de le scinder en deux noyaux plus légers et à durée de vie plus courte et que la réversibilité définit les sites de stockage au sein desquels la reprise des colis de déchets est possible.

M. Jean-Marc Lefranc a souhaité savoir à quoi pouvait servir cette reprise.

M. Christian Bataille lui a précisé qu'elle préservait la capacité de recourir à des solutions techniques encore inconnues.

Le président Patrick Ollier a rappelé que la Finlande avait fait le choix de la réversibilité pour le stockage des déchets à haute activité.

Après avoir indiqué que le laboratoire de Bure est situé dans sa circonscription, **M. François Dosé** a rappelé qu'il avait voté, en qualité de conseiller général, pour sa réalisation. Il a, en outre, souligné que, devenu responsable politique par foi en la puissance publique, sa conviction était systématiquement de préférer la décision publique, et notamment la loi, à l'absence de décision claire. Précisant que cette conviction, qui l'avait conduit à saluer le principe d'une loi d'orientation sur l'énergie ou à voter la charte de

l'environnement, le rendait partisan d'une loi sur la gestion des déchets radioactifs, il a estimé que cette gestion constituait un problème indépendant de la poursuite ou non de l'exploitation de la filière électronucléaire puisque des déchets existent.

Evoquant les remarques de M. Christian Bataille sur le décalage entre le calendrier technique et scientifique, d'une part, et le calendrier politique, d'autre part, il a noté qu'il fallait également prendre en compte les évolutions lourdes de la société qui change au fil des années.

Puis, il a rappelé qu'en l'état, le stockage apparaît bien comme le maillon faible du cycle nucléaire et que c'est pour cette raison que les adversaires du nucléaire s'acharnent à essayer de démontrer que c'est une solution déraisonnable. Soulignant qu'il n'était pas, pour sa part, partisan de la sortie du nucléaire, il a jugé impossible de continuer d'exploiter cette filière sans traiter la question des déchets.

M. François Dosé a ensuite estimé que les recommandations du rapport lui semblaient globalement bonnes, particulièrement celle relative au renforcement de l'information du public et celle proposant la création d'un fonds dédié au financement de la gestion des déchets.

Il a ensuite évoqué la question de l'accompagnement financier au bénéfice du site d'implantation du laboratoire de stockage en attirant l'attention sur le fait que si le développement économique est essentiel, la distribution directe d'argent peut être contreproductive en risquant de faire apparaître suspectes les motivations de ceux qui y procèdent.

Puis, M. François Dosé a rappelé que la loi de 1991 prévoyait la création de laboratoires de stockage et que nul ne peut sérieusement contester que ce pluriel manifestait clairement l'intention du législateur de disposer d'au moins deux laboratoires. Il a également rappelé que néanmoins, et contrairement aux engagements pris, les gouvernements conduits par M. Lionel Jospin n'avaient pas essayé de créer un second laboratoire, ce que n'ont pas non plus fait les gouvernements qui leur ont succédé. Il a en outre souligné que les décisions politiques locales avaient été prises par des élus qui pensaient que plusieurs laboratoires existeraient.

M. François Dosé a donc appelé au respect de la loi en suggérant de définir un délai, de l'ordre de trois ans, pour essayer résolument de créer un second laboratoire quitte à constater solennellement à son terme que cela n'est possible si tel est le cas. Il a estimé que, le cas échéant, il conviendrait de réaffecter les moyens prévus pour le second laboratoire aux recherches sur la séparation-transmutation.

Enfin, M. François Dosé a estimé essentiel de préserver les prérogatives du Parlement dans toutes les décisions successives relatives aux déchets radioactifs. Il a, en conséquence, estimé qu'il serait très inopportun que le Parlement autorise dès 2006 un futur gouvernement à décider, en 2020, de la création d'un centre de stockage.

Le président Patrick Ollier a rendu hommage à la hauteur de vue de M. François Dosé et au caractère non partisan de son intervention.

Rapporteur pour l'Assemblée nationale de la loi du 30 décembre 1991, **M. Christian Bataille** a confirmé que celle-ci prévoyait bien la création de plusieurs laboratoires. Il a d'ailleurs précisé que plus tard, parlementaire en mission pour le compte des gouvernements conduits par MM. Pierre Bérégovoy puis Edouard Balladur, il avait sélectionné quatre sites, ramenés à trois à la suite du regroupement de ceux de la Meuse et de Haute-Marne mais qu'ensuite, sous le gouvernement conduit par M. Lionel Jospin, une commission interministérielle composée de Dominique Voynet, Claude Allègre et Christian Pierret avait finalement choisi un seul laboratoire dans l'argile et décidé, malgré toutes les mises en garde, l'envoi d'une mission de trois hauts fonctionnaires chargés de rechercher un site dans le granit et dont le seul résultat a été une émeute mémorable dans l'Ouest de la France et la fronde des élus de toutes tendances. M. Christian Bataille a précisé qu'en conséquence, le présent rapport se bornait à constater une situation de fait caractérisée par un seul laboratoire.

Puis, il a rappelé qu'un accompagnement financier était prévu pendant quinze ans et qu'il était exclu que la future loi remette en cause cet engagement. Il a estimé également nécessaire un effort renouvelé s'agissant du développement économique local de la part tant du Gouvernement, que des entreprises associées à l'industrie nucléaire.

M. Serge Poignant a salué l'excellence du travail des deux rapporteurs, en soulignant qu'elle mettait une fois de plus en lumière l'utilité de l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques et scientifiques. Il a ensuite insisté sur la nécessité de la discussion rapide d'un projet de loi sur les déchets radioactifs ainsi que sur l'importance de la recherche dans ce domaine et dans celui des nouveaux types de réacteurs.

Puis, il a voulu savoir si, d'une part, d'autres pays s'étaient déjà dotés d'une législation particulière en la matière et, d'autre part, quelles étaient les recommandations de l'AIEA en matière de gestion des déchets radioactifs.

M. Pierre Micaux a demandé ce qu'était exactement le MOX et pour quelles raisons le site de Bure avait été choisi. Il a également souhaité avoir des précisions, d'une part, sur les coopérations internationales et, d'autre part, sur les autres énergies nouvelles envisageables pour le futur.

Enfin, il a indiqué que l'expérience du site de Soulaire, situé dans sa circonscription, lui avait permis de constater le sérieux du travail de l'ANDRA.

M. Philippe Tourtelier, après avoir rappelé que les rapports de l'Office, toujours intéressants et fort bien documentés, n'étaient qu'une aide à la décision et que, même en partant des mêmes prémisses, il était permis de ne pas en suivre les conclusions, a estimé qu'il y avait quelque inconséquence à décider de lancer l'EPR sans avoir réglé le problème des déchets, comme l'a laissé entendre le président.

Il a contesté qu'il soit légitime d'évoquer le développement durable à propos de techniques dont le seul effet serait de ramener la durée de radioactivité de 100 000 ans à 1 000 ans. Il a jugé que le renouvellement du parc nucléaire constituait, dans ces conditions, une fuite en avant totalement contraire à la Charte de l'environnement. M. Philippe Tourtelier a, en revanche, salué l'idée d'un fonds dédié à la gestion des déchets.

Le président Patrick Ollier a précisé ses propos en indiquant qu'il estimait qu'au moment où la majorité prenait courageusement la décision de construire l'EPR, il était important de répondre aux questions que se posaient les Français sur les déchets nucléaires mais que les deux questions étaient indépendantes puisque, que l'EPR soit décidé ou pas, les déchets existent déjà. Il a, en outre, souligné qu'il était impossible de préjuger des progrès futurs de la science.

M. Léonce Deprez, après avoir salué la qualité du travail réalisé, s'est souvenu que le MOX avait suscité de grands espoirs de coopération technologique, notamment avec les Etats-Unis, et a souhaité savoir où en était ce dossier.

M. Jean-Marie Binetruy a tout d'abord déclaré avoir beaucoup apprécié l'intervention de M. François Dosé. Puis, il a rappelé que le choix du nucléaire répondait à de multiples raisons, y compris d'ordre environnemental compte tenu de son intérêt pour lutter contre l'effet de serre et des limites des énergies renouvelables. Il a toutefois souhaité savoir si le coût de la gestion des déchets radioactifs était pris en compte dans le coût de revient de la filière nucléaire.

M. Pierre Ducout, après avoir lui aussi félicité ses deux collègues, a tenu à insister sur plusieurs points.

Il a estimé, en premier lieu, important de prendre en compte, dans un domaine où la réflexion doit porter sur cent ans au moins, la complémentarité dans le temps à la fois des différents modes de traitement des déchets mais également des différentes générations de réacteurs.

Puis, jugeant utile de disposer d'éléments de référence simples, il a souhaité savoir, s'agissant du coût de l'aval du cycle, s'il était possible de retenir comme ordre de grandeur une charge d'environ un euro par mégawattheure.

Enfin, il a souligné la nécessité de rappeler à l'opinion publique quelques éléments simples s'agissant de la radioactivité, notamment en présentant la radioactivité naturelle, afin de bien distinguer les très rares sites présentant une forte dangerosité.

M. Jacques Bobe s'est souvenu que l'avis du conseil général de la Charente avait été sollicité sur la possible implantation d'un laboratoire dans le sud de la Vienne. Il a regretté qu'à cette occasion, les conseillers généraux n'aient pas disposé des éléments de réflexion suffisants pour émettre un avis pertinent sur la question. Puis, il a souhaité savoir si les rapporteurs estimaient qu'un seul laboratoire suffisait.

En réponse aux intervenants, M. Claude Birraux a apporté les éléments suivants :

– un site de stockage sera de toute façon nécessaire au moins pour stocker les produits de fission dans l'hypothèse d'une industrialisation de la transmutation ainsi que pour stocker les déchets non retraités ;

– plusieurs pays ont d'ores et déjà pris une décision de principe en faveur du stockage géologique des déchets : ainsi la Finlande en 2001 et les Etats-Unis dès 1982 ;

– l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques n'a pas vocation à prendre des décisions ni, a fortiori, à se substituer au Gouvernement. Il lui appartient d'intervenir, en amont des décisions, pour éclairer les choix du Parlement et c'est précisément l'objet du présent rapport. Il appartient désormais à chacun de se déterminer par rapport aux conclusions de l'Office ;

– l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a, par ailleurs, déjà recommandé d'engager rapidement la construction d'un réacteur de type EPR ;

– la gestion des déchets radioactifs proposée par le présent rapport n'a rien d'une fuite en avant. C'est, au contraire, l'inaction prônée par les antinucléaires dans l'attente du résultat de recherches dont ils souhaitent qu'elles n'aboutissent pas qui constituerait une fuite en avant. Les solutions proposées par le présent rapport relèvent, au contraire, d'une gestion durable des déchets qui nécessite un grand sens des responsabilités et même un certain courage politique ;

– une coopération a bel et bien existé avec les Etats-Unis, qui portait sur du plutonium militaire américain et russe déclassé à la suite des accords de désarmement. Alors que les Américains étaient partisans d'une « immobilisation », les Russes n'entendaient pas gaspiller cette source d'énergie d'où la décision de le transformer en MOX. L'appel d'offres correspondant a été remporté par AREVA et le combustible ainsi produit sera brûlé dans les centrales de l'électricien Duke ;

– le MOX est un oxyde mixte d'uranium et de 3 % de plutonium.

En complément de réponse aux intervenants, M. Christian Bataille a apporté les éléments suivants :

– l'AIEA n'a pas un pouvoir de contrôle sur les politiques nationales mais joue un rôle de coordination des actions et de l'information au niveau international. Les Etats membres sont libres de suivre ses recommandations. Ainsi, l'AIEA recommande des stockages régionaux, c'est-à-dire internationaux, dont l'acceptabilité sociale et politique apparaît aujourd'hui très faible ;

– les énergies du futur n'ont évidemment pas été étudiées dans le présent rapport mais font partie de son contexte. Le nucléaire restera sûrement pendant longtemps une énergie incontournable. Les réacteurs de quatrième génération ne seront pas opérationnels avant les années 2040-2050. C'est probablement en raison de cette échéance bien lointaine que les adversaires de l'EPR défendaient parfois, à sa place, les générateurs de quatrième génération ;

– la politique énergétique actuelle des Etats-Unis est prisonnière d'une véritable obsession pétrolière qui trouve son origine dans les conséquences des attermolements en matière de nucléaire du président Jimmy Carter dont la présidence a été, en matière énergétique, désastreuse ;

– le coût de la gestion des déchets est évidemment intégré dans le coût du kilowattheure puisque, parmi les charges d'EDF, figure la constitution de provisions pour l'aval du cycle. Si ces provisions ont été constituées, l'utilisation des fonds pourrait être discutée. Il importe progressivement de sortir ces fonds de la trésorerie d'EDF ;

M. Pierre Ducout a souligné les confusions entourant la notion de radioactivité, rappelant qu'il fallait distinguer la radioactivité résiduelle ou naturelle de la radioactivité vraiment dangereuse créée par l'homme ;

– le Gouvernement avait d'abord retenu trois laboratoires possibles : celui de Meuse-Haute-Marne, celui de Marcoule et enfin celui de la Vienne. Le site de Marcoule techniquement excellent et soutenu par l'ensemble des élus du Gard a néanmoins été abandonné. Le site de la Vienne, alors vigoureusement soutenu par MM. René Monory et Jean-Pierre Raffarin, a de

fait été condamné par les propos d'un géologue démontrant que le granit de l'endroit était inapte parce que faillé. On trouve pourtant des laboratoires creusés dans un sous-sol granitique, particulièrement en Scandinavie où il n'y a que du granit, naturellement faillé comme tout granit, et avec une circulation d'eau de surcroît. Les Scandinaves ont démontré depuis que le confinement était également possible dans cette configuration *a priori* peu favorable. Reste qu'il avait été jugé inopportun de faire fi d'un avis scientifique – dont l'auteur s'est presque excusé par la suite d'avoir été si bien suivi –, ce qui a définitivement condamné le site de la Vienne.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mercredi 30 mars 2005***Présidence de M. Roland Blum, vice-président***Audition de M. Jean-David Levitte, ambassadeur de France
aux États-Unis**

Saluant l'honneur qui lui était fait de s'exprimer devant la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, **M. Jean-David Levitte** a d'emblée souligné que, pour fortes qu'avaient été les tensions entre la France et les États-Unis pendant deux ans, du fait de l'affrontement entre les deux pays lors de la crise irakienne, celles-ci ne sauraient masquer pour autant la multiplicité des champs de coopération. Ainsi, en dépit de la période très délicate qu'ont traversée les relations entre les deux pays, la coopération dans la lutte contre le terrorisme n'a jamais fléchi, les Français restant considérés comme le meilleur allié des États-Unis dans ce domaine. De même, en Afghanistan, la France se situe au premier rang des pays qui se sont rangés aux côtés des Américains, ayant mis sur le sol afghan jusqu'à 5 000 hommes au sein de la force multinationale (FIAS) commandée, jusqu'au 13 février dernier, par un général français ; en outre, la France est, au côté des États-Unis, le seul pays à participer à la formation de l'armée afghane et à consacrer des forces spéciales à la capture des responsables des attentats du 11 septembre 2001 à la frontière afghano-pakistanaise. Dans les Balkans également, cette coopération est exemplaire, un général français assurant là encore le commandement des forces de l'OTAN au Kosovo. Enfin, en Haïti ou en Afrique, Français et Américains sont également intervenus en parfaite intelligence.

M. Jean-David Levitte a néanmoins convenu qu'en dépit de ces coopérations, l'image de la France aux États-Unis s'était réellement dégradée, alors même que, comme notre pays l'avancait, il n'existait pas de stocks d'armes de destruction massive en Irak. Reste que, dans l'esprit d'une majorité d'Américains en 2002 et 2003 et encore aujourd'hui – d'une forte minorité –, il y avait un lien entre Saddam Hussein et les attentats du 11 septembre 2001, d'où une incompréhension totale à l'égard de ce qui a été vécu comme un abandon par l'allié de toujours. Telle est la raison qui explique la chute de la popularité de la France dans les sondages, notre pays, traditionnellement placé juste en dessous du Royaume-Uni dans l'échelle des sympathies américaines

(78 à 79 % d'opinions favorables), étant tombé au niveau de l'Arabie saoudite et de la Libye (34 %), pour remonter aujourd'hui à 53 %.

Constatant l'éclaircie que connaissent les relations franco-américaines depuis la réélection du Président George W. Bush, l'ambassadeur de France à Washington a estimé que ce changement ne résultait nullement d'une évolution de la politique étrangère américaine, le Président Bush, confirmé par les résultats de l'élection de novembre, appliquant tout au contraire sa politique étrangère avec une énergie renouvelée. Il a donc attribué l'amélioration des relations transatlantiques au changement de style à Washington, qui s'était traduit par une main tendue aux Européens. M. Jean-David Levitte a expliqué que ce geste résultait d'un constat qui s'imposait comme une évidence : si, au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis avaient été tentés de négliger leur traditionnel allié européen de la guerre froide, au profit d'alliances avec des États, eux aussi menacés par le terrorisme islamiste (Russie, Chine, Inde, Israël), ils redécouvraient aujourd'hui la vieille Europe, alors que l'étoile de la Russie ne cessait de décliner, que la Chine inquiétait, que l'Inde restait lointaine et qu'Israël, certes allié très proche, ne pouvait cependant être le seul.

M. Jean-David Levitte a ajouté que les circonstances avaient, elles aussi, favorisé le renouveau de la relation transatlantique :

– les élections en Irak se sont déroulées dans des conditions meilleures que ne l'espéraient même les plus optimistes aux États-Unis, ce qui a éteint la querelle franco-américaine sur les torts et les responsabilités dans la crise irakienne au profit d'un débat tourné vers l'avenir sur la meilleure manière d'aider l'Irak en vue d'éviter le chaos dans ce pays ;

– la mort de Yasser Arafat et l'élection d'Abou Mazen ont permis aux Européens et aux Américains de se retrouver pour appuyer la mise en œuvre de la feuille de route, après quatre années durant lesquelles les Européens ont fait reproche aux États-Unis de se désengager du conflit du Proche-Orient après l'activisme de l'ère Clinton ;

– la réélection du Président Emile Lahoud en violation de la Constitution libanaise a conduit la France et les États-Unis à promouvoir et faire voter la résolution 1559 au Conseil de sécurité, l'assassinat de Rafic Hariri ayant conforté et démultiplié les efforts de nos deux pays en faveur de la tenue d'élections libres et sans pression extérieure au Liban.

C'est dans ce contexte, après la visite réussie de Condoleezza Rice en Europe, que le Président George W. Bush est, à son tour, venu rendre visite aux Européens : l'ambassadeur de France à Washington a considéré que cette visite avait été la meilleure que le Président américain ait faite sur notre continent, le dîner avec le Président Jacques Chirac ayant notamment tracé les

voies d'une coopération intense au Liban, au Proche-Orient et fait évoluer la position américaine sur l'Iran.

M. Jean-David Levitte a estimé que les relations franco-américaines n'étaient pas pour autant à l'abri de nouveaux différends, notamment en raison de la totale continuité de la politique étrangère américaine. A cet égard, il a fait valoir que la nomination de M. John Bolton comme ambassadeur des États-Unis aux Nations unies et la proposition américaine de placer M. Paul Wolfowitz à la tête de la Banque mondiale étaient emblématiques de la volonté des États-Unis de placer deux néo-conservateurs en croisade contre le système multilatéral au sein même de ce système, afin de faire progresser la vision américaine des relations internationales. Or, cette vision n'était pas celle de la France, seul pays qui osait, aujourd'hui, s'exprimer lorsqu'il était en désaccord avec les États-Unis. Ainsi, sur le Darfour et la Cour pénale internationale, M. Jean-David Levitte a expliqué que la France se préparait à faire valoir ses vues contre celles des États-Unis qui, sur la cour pénale, ne voulaient pas se contenter d'être exemptés du club des pays favorables à la CPI, mais voulaient encore détruire ce club, soit en prévoyant un tribunal *ad hoc* pour les crimes commis au Darfour soit en exemptant de la compétence de cette cour tous les pays non signataires du traité créant la CPI, dont le Soudan. M. Jean-David Levitte a donc estimé que les cas de confrontation seraient encore nombreux à l'avenir, même si les crises ne seraient pas aussi graves que celle de l'Irak, survenue dans le contexte d'une Amérique crispée et qui se sentait agressée.

Il a néanmoins considéré qu'en tout état de cause subsistaient toujours trois facteurs de stabilisation de la relation franco-américaine, à commencer par le facteur culturel. Comme le montrent le succès de l'exposition sur Toulouse Lautrec qui se tient actuellement à Washington, qui bat tous les records d'affluence depuis l'exposition de la Joconde, il y a quarante ans, ainsi que la mise à disposition du musée Guggenheim de New York au profit de l'artiste Daniel Buren, la France est, aux États-Unis, la superpuissance culturelle. Au-delà des cinquante expositions qui se tiennent actuellement aux États-Unis, ce sont plus de cinq cents événements culturels qui sont organisés chaque année par des Français outre-atlantique, dans le cadre d'un dialogue dont l'intensité n'a jamais faibli. Le deuxième facteur de stabilisation réside dans l'importance des investissements directs des entreprises françaises aux États-Unis, qui se situent au troisième ou quatrième rang en stock et parfois même au premier rang en flux : ce sont ainsi 650 000 emplois américains qui en dépendent. Que la France soit un partenaire économique majeur des États-Unis est toujours un élément qu'il faut rappeler aux membres du Congrès des États-Unis. Enfin, M. Jean-David Levitte, citant la boutade entendue ici et là selon laquelle la France et les États-Unis seraient deux pays séparés par des valeurs partagées, a jugé qu'elle ne devait pas faire

oublier que les deux pays appartenait à la même famille : celle des démocraties.

En conclusion de son propos, l'ambassadeur de France aux États-Unis a constaté que la leçon la plus claire qui émergeait du premier mandat de George Bush résidait dans la solidité de l'alliance entre les États-Unis et l'Europe : c'est en Europe que sont les véritables alliés des États-Unis, dont ils ont besoin, certes pas pour gagner des guerres, mais à l'évidence pour construire la paix.

Le Président Roland Blum s'est inquiété des conséquences économiques réelles de l'opposition française à l'intervention américaine en Irak, et a demandé des précisions sur la position des États-Unis vis-à-vis de l'Iran.

M. Jean-David Levitte a estimé que la question irakienne n'avait eu d'effets ni sur les investissements français aux États-Unis, ni sur les investissements américains en France. Les deux secteurs économiques qui en ont subi les contrecoups sont le tourisme et le marché des vins tranquilles, mais le désaccord sur la guerre en Irak n'a été qu'un élément parmi d'autres.

Ainsi, la chute du tourisme américain en France est la conséquence de la crainte du terrorisme, qui s'est traduite par une réticence à voyager en avion et par la peur de séjourner en Europe après les attentats de Madrid, et de l'appréciation de 30 % de l'euro par rapport au dollar. La France a été relativement plus touchée par le recul du nombre de touristes américains que l'Espagne ou l'Italie. Depuis 2004, ce nombre s'est redressé, mais l'impact défavorable du niveau de l'euro demeure.

La diminution des ventes de vins tranquilles – celles des vins de Champagne restant à un niveau élevé – aux États-Unis n'est pas non plus exclusivement liée à la guerre en Irak. C'est un processus continu depuis trente ans : la part des vins tranquilles français sur le marché américain est passée de 28 % à 14 %. Ce recul est la conséquence du refus des producteurs français de s'adapter aux attentes des consommateurs américains, qui, n'ayant pas de caves, n'attachent guère d'importance au millésime des vins et restent hermétiques au prestige des châteaux de production, sauf pour le très haut de gamme. Sur la moyenne gamme, les consommateurs américains ne se préoccupent que du cépage des vins, et se tournent de plus en plus vers les vins du Nouveau Monde, provenant d'Australie, d'Afrique du Sud, du Chili ou d'Argentine, et d'ailleurs souvent produits et exportés par des entreprises françaises, à l'exemple du groupe Pernod-Ricard qui est le premier exportateur de vins australiens. Comme les viticulteurs ne sont pas disposés à répondre aux attentes du marché américain, des producteurs américains commencent à s'installer en France : l'un d'entre eux produit dans le Languedoc un vin

baptisé « Red Bicyclette », tandis qu'un vin appelé « Pont d'Avignon » devrait prochainement être proposé aux consommateurs américains !

Finalement, les problèmes de ces deux secteurs ont été approfondis par le désaccord franco-américain sur l'Irak, mais sont liés à bien d'autres facteurs.

En ce qui concerne l'Iran, les États-Unis n'ont pris aucune initiative pendant quatre ans car ils étaient profondément divisés entre les néo-conservateurs, soucieux de ne rien faire qui puisse contribuer à légitimer le régime des ayatollahs, qu'ils souhaitent abattre, et les réalistes, inquiets des progrès iraniens dans le domaine du nucléaire militaire.

Il y a dix-huit mois, France, Royaume-Uni et Allemagne ont entrepris de négocier avec l'Iran. Cela a permis d'obtenir de cet État son maintien parmi les signataires du traité de non-prolifération (TNP), l'adoption du protocole additionnel au TNP, et l'accueil des inspecteurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). La suspension de l'enrichissement de l'uranium iranien sans limitation de durée et le contrôle de cet engagement par l'AIEA doivent permettre de trouver des solutions de long terme. Cette situation est bien meilleure que celle de la Corée du Nord, qui a dénoncé le TNP, renvoyé les inspecteurs de l'AIEA, repris le retraitement du combustible et s'est vraisemblablement dotée d'armes nucléaires.

Les États-Unis ont longtemps affiché leur scepticisme vis-à-vis de la négociation menée par les trois pays européens, avec le soutien de l'Union européenne. Le Président Chirac a récemment fait valoir au Président Bush que l'entrée de l'Iran dans l'Organisation mondiale du commerce, comme ce pays le demande, ne manquerait pas d'entraîner une ouverture de son économie et une évolution de la société, lesquelles finiraient certainement par faire évoluer le régime. En outre, accepter de livrer des pièces détachées d'avions à l'Iran était un impératif de sécurité pour les compagnies iraniennes et leurs passagers, les avions utilisés étant âgés de plus de vingt ans.

Après un débat aux États-Unis, Mme Condoleezza Rice a récemment annoncé le soutien américain aux efforts européens en direction de l'Iran et l'accord de Washington sur l'OMC comme sur les pièces détachées d'avion en cas de succès de la négociation. Reste à savoir si cet appui est sincère : il est clair qu'il n'existe guère d'alternative à la négociation dans la mesure où les sites nucléaires iraniens sont nombreux, bien protégés et situés dans des zones peuplées et que toute attaque contre eux pourrait entraîner des réactions en Irak voire contre Israël. Les États-Unis veulent aussi éviter qu'un échec des négociations, qu'ils jugent probable, ne leur soit imputé. Quoi qu'il en soit, l'Europe a obtenu le soutien américain et celui de la Russie, tandis que la Chine est tenue informée. Cette situation est appréciable car, en cas d'échec

des négociations, elle permettrait sans doute une pression forte du Conseil de sécurité sur l'Iran.

La baisse de la cote de popularité des Français aux États-Unis ayant peu affecté les milieux intellectuels, culturels et même économiques, **M. Michel Destot** a souhaité savoir si l'on pouvait imaginer, à terme, une remontée assez forte de celle-ci. S'agissant des rapports entre l'Union européenne et les États-Unis, l'opinion publique américaine souhaite-t-elle la ratification du projet de traité constitutionnel européen ou y est-elle totalement indifférente ? En matière économique, il semblerait au total que les entreprises françaises aient peu ou pas souffert des tensions qui ont caractérisé la relation franco-américaine lors de l'intervention américaine en Irak. Peut-on dire que la compétition s'est déplacée aujourd'hui sur le plan de la recherche et du développement, où le jeu ne semble pas aussi ouvert qu'il y paraît, notamment s'agissant du projet ITER et de la course de vitesse qui s'engage avec la Chine et l'Inde ?

M. Jean-David Levitte a apporté les réponses suivantes :

— Les sondages montrent des différences frappantes dans la perception des positions françaises par les Démocrates, pour lesquels la cote de notre pays est restée intacte, et par les Républicains, pour lesquels elle s'est considérablement dégradée ; il y a à cet égard une opposition très nette entre les États de la côte Est, de la côte Ouest et de la région des grands lacs d'un côté et les États républicains de l'autre.

— La prise de position commune de la France et des États-Unis sur la nécessité d'un départ des troupes syriennes du Liban et sur l'organisation d'élections libres est très importante ; elle permet de faire passer le message auprès de la population américaine selon lequel la France et les États-Unis travaillent ensemble pour la paix ; les médias ont accordé une grande place à cette question et les nombreux chrétiens du Liban qui ont émigré aux États-Unis ont relayé ce message avec force.

— Le traité constitutionnel européen n'est pas un véritable sujet d'intérêt aux États-Unis ; l'opinion est actuellement monopolisée par l'affaire Terri Schiavo et par le projet de privatisation partielle des retraites, qui suscite l'opposition d'une majorité de la population ; si la campagne référendaire ne suscite pas d'intérêt, le résultat du référendum sera en revanche suivi de près ; l'administration Bush regarde avec méfiance une Europe unie derrière le moteur franco-allemand et préfère une Europe divisée ; une victoire du non aurait toutes les chances d'être bien reçue par l'administration américaine actuelle ;

— Les États-Unis étaient favorables à l'implantation d'ITER à Barcelone plutôt qu'à Cadarache, jusqu'à la décision des autorités espagnoles

de retirer leurs troupes d'Irak ; mais surtout, ils préfèrent le Japon à l'Europe, car celle-ci est perçue comme leur principal rival économique et ils ne souhaitent pas qu'elle se dote d'un outil susceptible de permettre des avancées technologiques majeures dans la production d'énergie ;

— Les relations des États-Unis avec la Chine et l'Inde sont marquées par le débat sur les délocalisations ; si elles concernent un nombre relativement faible d'emplois, quelques centaines de milliers, elles atteignent désormais le secteur des services et elles préoccupent l'opinion ; la Chine, où les entreprises américaines très implantées dégagent des marges importantes, suscite des réactions épidermiques et une forte inquiétude quant à l'émergence d'un nouveau géant ; il serait souhaitable qu'un dialogue stratégique entre l'Union européenne et les États-Unis sur l'extrême Orient se développe, afin de réfléchir aux conditions d'intégration de la Chine dans le monde de demain.

Réagissant à l'historique du passé des relations franco-américaines, **M. François Loncle** a demandé, évoquant la crise irakienne, si le départ de M. Dominique de Villepin du ministère des Affaires étrangères n'avait pas également contribué à modifier l'image de la France et ses rapports avec les États-Unis.

D'autre part il a demandé quelle était l'évolution du contentieux sur la levée de l'embargo des armes en Chine, la position américaine lui semblant être une position pleine de sagesse.

L'ambassadeur a apporté les éléments de réponse suivants :

- Au-delà du style propre à l'ancien ministre, la France fait partie des rares pays dans le monde qui osent s'opposer, sereinement et sans provocation, aux États-Unis.

- L'Union européenne constate, quinze années après Tiananmen, que l'amélioration de la situation des droits de l'homme permet de lever l'embargo sur les armes létales en Chine. La réaction des États-Unis illustre en réalité leur souhait de garder le monopole du dialogue stratégique avec la Chine. En effet, après les événements de Tiananmen, de nombreux pays, en plus de l'Europe, ont imposé un embargo à la Chine. Or, la décision de mettre fin à ces mesures, par exemple en Australie dès 1992, n'a entraîné aucune réaction des Américains. Ces derniers n'ont pas davantage réagi quand le Canada s'est abstenu d'adopter des mesures de sanction à l'encontre de la Chine après 1989. La semaine dernière Mme Condoleezza Rice a annoncé que les États-Unis ne déposeraient pas de résolution à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies sur la question des droits de l'homme en Chine, mais en même temps les Américains estiment que la situation n'est pas suffisamment satisfaisant pour que, de leur côté, les Européens lèvent l'embargo. Pourtant les conclusions du Conseil européen adoptées le 17

décembre 2004 sont très claires : la levée de l'embargo n'entraînera aucune augmentation des ventes d'armes ni qualitativement ni quantitativement. De plus, si l'embargo européen ne vise que les armes létales, la France au travers de la Commission interministérielle pour l'études des exportations de matériel de guerre (CIEEMG), interdit toute exportation y compris d'armes non létales ou encore de technologies duales de pointe qui pourraient être dommageables tant pour la France que pour ses alliés.

Ainsi la mobilisation tant du Congrès américain que de la Maison blanche et le procès d'intention fait à l'Union européenne et, particulièrement, à la France et à l'Allemagne répondent à l'objectif des États-Unis de conserver le monopole du dialogue stratégique avec la Chine et, au-delà avec l'Inde.

M. Hervé de Charette a souligné que l'embargo sur les ventes d'armes à destination de la Chine était une affaire vieille de dix ans. Le refus de l'Europe de lever celui-ci était déraisonnable dans la mesure où les *Mirage* pakistanais n'ont ainsi pas été remis en état mais qu'en revanche les États-Unis ont décidé de livrer des F16. La politique européenne est ainsi conditionnée au bon vouloir des États-Unis, malheureusement l'inverse n'est pas vérifié.

S'agissant de la relation euro-transatlantique, il a estimé que la visite du Président George Bush n'avait pas suffisamment éclairé les choses. Si cette relation est réorganisée, un dialogue devra s'instaurer sur différents sujets comme la politique mondiale de l'environnement, le Proche-Orient, la Chine, les rapports avec la Russie. Peut-on dire que la diplomatie américaine est en mouvement ?

M. Jean-David Levitte a confirmé que la diplomatie américaine faisait mouvement. Pour la première fois, à la suite de la visite du Président américain, il a été dit et écrit dans le communiqué final du Sommet de l'OTAN qui a réuni les Chefs d'État et de gouvernement des pays membres à Bruxelles le 22 février 2005 qu'une Union européenne forte était un atout pour l'Alliance atlantique. C'est la première fois en quatre ans que l'administration Bush accepte de saluer les progrès européens. Même si ce commentaire est à moitié sincère, il revient aux Européens d'affirmer toute la place qui doit revenir à l'Europe sur la scène internationale. Par ailleurs, l'Union européenne n'a pas encore réussi à mettre en place un bon dialogue avec les États-Unis. Si la négociation est bonne avec ces derniers sur l'Iran, elle est conduite par trois pays européens. Sur le Liban, il s'agit d'un duo franco-américain. S'agissant du processus de paix au Proche-Orient, il faut être plus nuancé. Des échanges existent à travers le Haut représentant pour la PESC, M. Javier Solana, dans le cadre du Quartette, mais cette enceinte ne constitue pas le principal moteur de la relance du dialogue. Selon les sujets, un dialogue se noue entre les diplomates de la Maison Blanche, d'une part, les représentants du pays qui préside l'Union européenne et la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne

mais aussi l'Italie lorsqu'il s'agit du Proche-Orient ou encore la Pologne lorsqu'il s'agit de l'Ukraine, d'autre part. Concernant les événements qui se sont produits ces derniers temps dans ce pays, les États-Unis ont compris qu'ils ne devaient pas se mettre en avant s'ils voulaient éviter une confrontation avec Moscou. En définitive, dans l'attente de l'émergence d'une politique étrangère européenne, un dialogue modulé a été inventé. Même si cela n'est pas très satisfaisant, cela est relativement efficace dossier par dossier.

M. Jacques Myard a estimé que les États-Unis avaient intérêt à la victoire du oui au référendum, car le traité constitutionnel aboutira à la paralysie totale du fonctionnement des institutions de l'Union et permettra de faire rentrer la France dans le rang. L'article I-41.7 place d'ailleurs la politique de défense européenne sous les auspices de l'OTAN. Il a critiqué la vision sélective des États-Unis concernant le programme « pétrole contre nourriture » qui jette en pâture des noms de sociétés et de personnes européennes, sans citer d'entreprises américaines, alors que certaines d'entre-elles comme Halliburton, étaient très présentes en Irak. A la suite de leurs déconvenues en Irak, les États-Unis opèrent-ils désormais un retour vers l'ONU ?

M. Jean-David Levitte a répondu que le programme pétrole contre nourriture avait été mis en place par Madeleine Albright, qu'il avait permis de nourrir et de soigner la population irakienne en évitant que l'Irak n'utilise ses revenus pétroliers pour reconstituer un stock d'armes de destruction massive et de ce point de vue cette initiative avait été un remarquable succès. L'argent reçu par Saddam Hussein ne provenait pas de ce programme, mais de l'autorisation qu'il a reçue de vendre à bas prix du pétrole à la Turquie et à la Jordanie, qui s'estimaient lésées par les sanctions à l'encontre de l'Irak qui avaient entraîné l'arrêt de leurs échanges commerciaux avec ce pays. Le programme pétrole contre nourriture est devenu avec le temps emblématique de la croisade menée par les néo-conservateurs contre le multilatéralisme. Six Commissions d'enquête sur ce sujet ont été créées au Congrès, alors même que les Nations Unies ont mis en place leur propre Commission d'enquête, conduite par l'ancien président de la FED, M. Paul Volcker. En raison de la Privacy law, les compagnies et les citoyens américains échappent à toute mention publique à raison de leurs activités commerciales à l'étranger. La moitié des exportations de pétrole à l'époque de Saddam Hussein partait vers les États-Unis, tandis que la France n'en recevait que 8 %. Il y a eu sans doute des versements de Commissions occultes en dépit de l'intervention des responsables du programme qui se sont opposés lorsqu'ils l'ont pu aux contrats comportant de telles Commissions. Certains contrats intéressant les sociétés américaines ont ainsi été bloqués. Ces faits ont été rappelés aux membres du Congrès, mais ils sont restés très discrets sur cette question.

S'agissant du multilatéralisme, les Américains sont partagés entre une majorité qui soutient mollement les institutions internationales et une minorité très active qui veut à tout prix tuer le système multilatéral, notamment en s'appuyant sur le Congrès. L'expression de « multilatéralisme effectif » employée par le Président américain signifie, pour cette minorité, « multilatéralisme à la botte ». Le sommet de septembre prochain consacré à la réforme des Nations unies risque d'être marqué par la crispation des États-Unis qui sont réservés au sujet de l'entrée de nouveaux membres permanents au Conseil de sécurité, au motif que cela risque d'accroître dans cette instance le nombre de pays réservés à l'égard des positions américaines.

M. Louis Giscard d'Estaing a interrogé l'ambassadeur de France aux États-Unis sur les positions respectives des Américains et des Européens sur les organismes génétiquement modifiés (OGM). Par ailleurs, il s'est demandé si le soutien des États-Unis à l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne ne représentait pas pour eux un moyen de diluer l'Europe et d'affaiblir durablement son influence, notamment dans le cadre de l'Alliance atlantique.

M. Jean-David Levitte a apporté les éléments de réponse suivants :

– les OGM ont été un sujet de contentieux majeur. Le débat apaisé prend désormais un tour plus technique, sur la base des souhaits de l'Union européenne en matière de traçabilité et d'étiquetage ;

– les États-Unis voient l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne comme un moyen de montrer que, lorsque le monde musulman se rapproche des valeurs démocratiques, le rapprochement avec l'Occident ne pose aucune difficulté. Dans le cadre de l'objectif stratégique de la politique étrangère américaine d'instaurer la démocratie dans le monde musulman, la Turquie est considérée comme un pays emblématique. Il n'est, dès lors, pas exact de voir dans le soutien américain à l'adhésion de ce pays un calcul d'affaiblissement de l'Union, d'autant moins que la Turquie n'est pas vue, des États-Unis, comme l'allié indéfectible qui minerait l'Union et la mettrait à la botte des États-Unis. Notamment, le refus des Turcs d'ouvrir leur territoire aux troupes américaines lors de l'invasion de l'Irak et de fermer leur espace aérien – contrairement à la France – a laissé une trace solidement ancrée dans la mémoire des responsables américains, à commencer par Donald Rumsfeld, et continue de susciter une forte amertume, sans doute durable.

* *
*

Mardi 5 avril 2005

*– Audition, commune avec la Commission des finances, de
M Joaquin Almunia, Commissaire européen chargé des affaires économiques
et monétaires*

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement

Informations relatives à la Commission

I – M. Jean-Jacques Guillet a été nommé rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'annexe V au protocole au traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, protection et gestion des zones (n° 2173).

II – En raison de sa participation au Rassemblement des parlementaires pour la libération de Florence Aubenas et Hussein Hanoun, l'audition de M. René Van der Linden, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, prévue le 30 mars à 10 h 30 a été annulée.

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

Informations relatives à la Commission

I – *Mme Patricia Adam* a donné sa démission de membre de la Commission de la défense nationale et des forces armées.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe Socialiste a désigné *M. Yves Durand* pour siéger à la Commission de la défense nationale et des forces armées (*J.O.* du 06/04/2005).

II – *M. Yves Durand* a donné sa démission de membre de la Commission de la défense nationale et des forces armées.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe Socialiste a désigné *Mme Patricia Adam* pour siéger à la Commission de la défense nationale et des forces armées (*J. O.* du 07/04/2005).

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mardi 5 avril 2005***Présidence de M. Richard Mallié, doyen d'âge*

La Commission a procédé à l'examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements à la proposition de loi n° 2061, adoptée par le Sénat, tendant à créer un **Conseil des prélèvements obligatoires** (M Philippe Rouault, Rapporteur).

La Commission a examiné l'amendement n° 2 de M. Didier Migaud tendant à supprimer la présence de personnalités qualifiées au sein du Conseil des prélèvements obligatoires.

M. Philippe Rouault, Rapporteur, a émis un avis défavorable en estimant que l'un des principaux intérêts de la réforme était précisément d'élargir la composition du Conseil à des personnes qui ne sont pas toutes issues de l'administration.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 2.

La Commission a ensuite examiné l'amendement n° 3 de M. Didier Migaud visant à supprimer l'interdiction de principe faite aux parlementaires de siéger au sein du Conseil des prélèvements obligatoires.

M. Philippe Rouault, Rapporteur, a jugé curieux de prétendre à la fois dénoncer un risque de politisation du Conseil *via* les personnalités qualifiées et souhaiter que des parlementaires puissent y siéger. En conséquence, il a émis un avis défavorable.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 3.

Elle a ensuite examiné l'amendement n° 1 de M. Didier Migaud tendant à interdire le renouvellement du mandat des membres du Conseil des prélèvements obligatoires.

M. Philippe Rouault, Rapporteur, donnant un avis défavorable, a fait valoir qu'une possibilité de renouvellement pour un seul mandat était à la fois un gage de continuité pour les travaux du Conseil et un rempart contre toute forme de « rente de situation ».

La Commission a alors *repoussé* l'amendement n° 1.

La Commission a enfin examiné l'amendement n° 4 de M. Didier Migaud visant à supprimer la disposition relative à la rémunération des personnalités qualifiées et des rapporteurs travaillant pour le Conseil des prélèvements obligatoires.

M. Philippe Rouault, Rapporteur, a émis un avis défavorable en estimant qu'il était utile de prévoir dans la loi le principe d'une rémunération comme garantie d'indépendance, le détail de cette rémunération devant rester, comme aujourd'hui, du domaine du règlement.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 4.

M. Didier Migaud s'est étonné de ce que l'article 40 de la Constitution n'ait pas été opposé à l'ensemble de cette proposition de loi, qui crée manifestement une charge pour l'État au sens de cet article, même si l'on connaît l'application souple qui en est faite au Sénat.

M. Richard Mallié, Président, a répondu que le contrôle de recevabilité à l'Assemblée nationale ne porte pas sur les conditions d'application de l'article 40 de la Constitution au Sénat.

*

La Commission a ensuite procédé à l'examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements au projet de loi (n° 2119) portant diverses **dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance** (M Philippe Auberger, Rapporteur).

Article premier : *Transposition de la directive sur l'intermédiation en assurance*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n° 28 et n° 29 de M. Philippe Auberger, puis les amendements n° 31 et n° 34 du Gouvernement, de coordination, puis l'amendement rédactionnel n° 30 de M. Philippe Auberger, l'amendement de coordination n° 35 du Gouvernement, les amendements rédactionnels n° 15, n° 16, n° 17, n° 18 et n° 19 de M. Philippe Auberger, l'amendement de coordination n° 32, deuxième rectification, du Gouvernement, deux amendements rédactionnels n° 20 et n° 27 de M. Philippe Auberger, l'amendement de coordination n° 33 du Gouvernement, puis l'amendement rédactionnel n° 21 de M. Philippe Auberger.

Article 2 : *Contrôle des intermédiaires et incapacités professionnelles*

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° 26 de M. Philippe Auberger.

Elle a ensuite examiné l'amendement n° 1, rectifié, du Gouvernement tendant à harmoniser les dispositions relatives à la publication des décisions de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCAMIP), de l'Autorité des marchés financiers et de la Commission bancaire.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a émis un avis favorable en estimant que cette disposition permettra à la CCAMIP de publier certaines décisions sans attendre l'aboutissement d'un éventuel recours contentieux. Il s'agit à la fois de respecter le droit au recours et de permettre une information rapide des consommateurs sur la compétence ou la fiabilité de certains intermédiaires en assurance.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 1 rectifié.

La Commission a ensuite *accepté* trois amendements rédactionnels n° 22, n° 23 rectifié et n° 24 de M. Philippe Auberger.

Elle a ensuite examiné l'amendement n° 2 du Gouvernement visant à soumettre à déclaration ou autorisation préalable les prises de participations, extensions ou cessions touchant au capital d'entreprises d'assurance.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, donnant un avis favorable, a jugé utile cette disposition, qui permet de suivre précisément l'évolution du capital des entreprises d'assurance.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 2.

Elle a également *accepté* l'amendement rédactionnel n° 25 de M. Philippe Auberger.

Après l'article 2 :

La Commission a examiné l'amendement n° 3 du Gouvernement tendant à transposer les dispositions de la directive 2002/92/CE sur l'intermédiation en assurance aux secteurs des mutuelles et des institutions de prévoyance, en clarifiant le droit en vigueur relativement à la capacité de ces organismes de recourir à des intermédiaires.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a fait valoir que cet article étend aux mutuelles et aux institutions de prévoyance, organismes contrôlés par la CCAMIP, les obligations déclaratives en matière d'intermédiation, les plaçant ainsi sur le même pied que les sociétés d'assurance. Une telle disposition est tout à fait souhaitable, dans l'intérêt du consommateur.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 3.

Article 3 : Modification des conditions d'information des souscripteurs de contrats d'assurance vie

La Commission a examiné l'amendement n° 36 de M. Jean-Louis Dumont, défendu par M. Didier Migaud, visant à supprimer la nouvelle rédaction de l'article du code des assurances relatif à l'obligation d'information des souscripteurs des contrats d'assurance vie.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a estimé que la suppression proposée entraine en contradiction avec un amendement déjà adopté par la Commission des finances pour clarifier la rédaction des dispositions en cause. Il a par conséquent émis un avis défavorable.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 3.

La Commission a ensuite examiné l'amendement n° 44 de M. François Vannson, tendant à préciser la notion de jour calendaire dans le calcul du délai de renonciation des assurés en y incluant les dimanches et les jours fériés.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, estimant qu'un tel décompte relève d'une règle générale qu'il était inutile de préciser dans ce texte, s'en est remis à la sagesse de la Commission.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 44.

La Commission a ensuite examiné l'amendement n° 41 de M. Jean-Louis Dumont supprimant la possibilité de proposer directement un contrat, sans proposition d'assurance ou de contrat préalable.

M. Didier Migaud, défendant l'amendement, a regretté que, d'une façon générale, le projet de loi marque un recul dans la protection des assurés.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, s'est inscrit en faux contre cette assertion. La Commission a maintenu la note d'information que le projet ne rendait plus obligatoire ; par conséquent, l'information fournie aux assurés ne sera pas dégradée avec l'adoption de ce texte. Quant à l'amendement n° 41, il revient sur une clarification opérée par le projet : sa rédaction est tout à fait correcte lorsqu'elle distingue la proposition d'assurance et le contrat.

La Commission a alors repoussé l'amendement n° 41.

Elle a ensuite examiné l'amendement n° 42 de M. Louis Giscard d'Estaing visant à porter de cinq à huit ans le délai de renonciation de l'assuré en cas de défaut d'information.

Son auteur a fait valoir que, si le projet allait dans le bon sens en matière de délai de renonciation, le *quantum* de ce délai fait naître un problème

plus psychologique que juridique. En effet, le délai de renonciation actuel court en pratique sur trente ans, dans le cas où l'assuré n'aurait pas été destinataire de l'ensemble des documents d'information précontractuels dus par l'assureur. En le ramenant à cinq ans, on risque de nuire à l'équilibre du projet. Une durée de huit ans semble préférable, car elle sera alignée sur la durée moyenne de blocage des fonds dans un contrat d'assurance vie.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a rappelé que la Commission avait longuement débattu de ce sujet. La fixation d'un délai qui ne soit pas trop long est protectrice pour le consommateur, dans la mesure où celui-ci demeurera moins longtemps dans l'incertitude quant à la validité de son contrat. Un délai de cinq ans est donc raisonnable pour apprécier l'information fournie et la valorisation proposée du risque associé au contrat. En outre, la représentante des consommateurs siégeant au Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières, a accepté, lors de l'examen du texte par le Comité, ce délai de cinq ans, et a confirmé par lettre cette position. Sur les vingt millions de souscripteurs de contrats d'assurance vie, la plupart possèdent un petit portefeuille et n'ont pas les moyens de se maintenir dans l'incertitude juridique, ni d'entamer un contentieux long et coûteux.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 42.

La Commission a ensuite examiné l'amendement n° 4 de M. Xavier de Roux tendant à sécuriser la notion de délai de renonciation.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a émis un avis défavorable en estimant que la précision souhaitée allait de soi.

La Commission a alors *repoussé* l'amendement n° 4.

La Commission a ensuite examiné l'amendement n° 43 de M. Philippe Auberger, son auteur précisant qu'il s'agissait d'étendre aux contrats de groupe, dont l'adhésion n'est pas obligatoire, les règles d'information précontractuelle et les règles d'information annuelle prévues pour les contrats individuels.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 43.

M. Didier Migaud a rappelé l'opposition de son groupe à ce texte.

* *
*

Mardi 5 avril 2005

*– Audition, commune avec la Commission des affaires étrangères,
de M Joaquín Almunia, Commissaire européen chargé des affaires
économiques et monétaires*

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement

* *
*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE**Jeudi 7 avril 2005**

– *Auditions sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics de :*

- *M. Bruno Rousselet, sous-directeur des affaires foncières de la direction générale des impôts, et M. Rémi Van Lede, chef du bureau des domaines du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*
- *M. Philippe Dumas, inspecteur général des finances*
- *M. Dominique Marcel, directeur financier du groupe Caisse des dépôts et consignations, et M. André Yché, PDG de la société nationale immobilière (groupe CDC)*

Information relative à la Commission

La Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a nommé *M. Richard Mallié*, rapporteur sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine des marchés financiers (*sous réserve de son dépôt*).

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

5 avril 2005

Présidence de M. Alain Marsaud, secrétaire

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Pascal Clément, 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. Pascal Clément, rapporteur, a fait observer que tous les Parlements entretenaient un rapport particulier aux bâtiments qu'ils occupaient. En effet, la plupart sont abrités dans des monuments historiques, ce qui est source de prestige mais aussi de contraintes.

Les assemblées parlementaires françaises possèdent cette particularité d'occuper de manière permanente des locaux dans un château royal, extérieur à leur siège « quotidien », et dont elles ont pourtant un usage épisodique.

Pour expliquer le maintien d'une présence permanente des assemblées à Versailles, le recours à l'histoire s'avère nécessaire. Nonobstant une brève présence de l'Assemblée nationale pendant la Révolution française de sa naissance en juin 1789 à son transfert à Paris dès le mois d'octobre de la même année, cette présence s'explique principalement par les débuts de la Troisième République.

En effet, l'Assemblée nationale élue le 8 février 1871, à la suite de la guerre de 1870, s'installe quelques jours à Bordeaux avant de décider de se rapprocher de Paris. Versailles sera choisi. Les lois constitutionnelles de 1875 réinstaurent le bicamérisme. La nouvelle Chambre des députés, qui succède à l'Assemblée nationale, s'installe dans une nouvelle salle des séances, dans l'aile du Midi du château. Le Sénat prend possession de la salle de l'Opéra royal.

En 1879, les assemblées parlementaires décident de revenir à Paris. Elles restent cependant affectataires de locaux à Versailles, où se réunit, durant la Troisième et la Quatrième République, le Congrès pour élire le

Président de la République et pour réviser la Constitution. Depuis 1953, date de l'élection de René Coty, le Congrès ne se réunit plus à Versailles que pour réviser la Constitution.

L'occupation à Versailles de locaux par les assemblées étant devenue épisodique, le maintien d'une affectation permanente ne paraît plus nécessaire. Tel est l'objet de la proposition de loi.

Elle s'inscrit dans un contexte de développement du château en tant qu'institution culturelle. Gérés par un établissement public créé en 1995 et qui emploie près de 900 personnes, le château, le parc et le domaine de Versailles reçoivent chaque année entre 8 et 10 millions de visiteurs. Le château à lui seul accueille 3 millions de personnes par an.

Le projet du « Grand Versailles » bénéficie, depuis une décision du Gouvernement prise en septembre 2003, d'un financement de 135 millions d'euros pour une première phase de travaux qui doit s'achever en 2009. Il doit permettre d'ouvrir plus d'espaces au public, de lui présenter une reconstitution plus importante des décors originaux et de l'accueillir dans de meilleures conditions.

L'occupation permanente par les assemblées parlementaires de locaux relativement importants – environ 25 000 mètres carrés, répartis entre l'Assemblée nationale, pour deux tiers, et le Sénat, pour un tiers – ne paraît pas donc optimale.

Les assemblées n'ont pas vocation à gérer et à entretenir un patrimoine historique qu'elles n'utilisent pas de manière quotidienne. La réaffectation des locaux des assemblées au public est d'autant plus justifiée qu'elle répond aussi à un impératif de bonne gestion publique. Elle permettra d'améliorer l'organisation des grands réseaux dans des locaux anciens affectés aujourd'hui à des donneurs d'ordre différents aux besoins également différents et de remédier aux difficultés de circulation liées à l'imbrication des espaces qui nuisent à l'accessibilité des salles du château qui constituaient l'ancien musée de Louis-Philippe.

Cette réaffectation devra résoudre deux contraintes prises en compte par la proposition de loi : la nécessité d'une période transitoire et le maintien d'une mise à disposition en tant que de besoin des locaux pour permettre à l'Assemblée nationale de répondre à la mission d'organisation du Congrès qui lui a été confiée par le constituant.

La proposition de loi prévoit donc la mise à disposition des seuls locaux nécessaires à sa tenue, en tant que de besoin et à titre gratuit. Elle abroge par ailleurs l'annexe à l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au

fonctionnement des assemblées parlementaires, annexe introduite en 2003 pour décrire précisément les locaux affectés à celles-ci.

Pour garantir la bonne exécution de cette réaffectation et pour assurer la libre disposition des locaux, il convient de prévoir des conventions. Le rapporteur a alors indiqué qu'il proposerait de compléter la proposition de loi dans ce sens.

D'une part, une convention devra être passée par chaque assemblée pour les locaux dont elle est affectataire, avec l'Établissement public de Versailles. Une période transitoire devra être déterminée, compte tenu des éléments matériels qui interdisent une réaffectation immédiate de certains espaces, tels ceux affectés à la conservation d'archives parlementaires. La question de l'avenir du Musée « Les Grandes Heures du Parlement » devra également être abordée. Ces conventions d'application de la loi se substitueront aux conventions existantes signées par le Sénat et l'Assemblée nationale.

Une convention devra également être signée entre les assemblées et l'Établissement public de Versailles afin de prévoir les conditions dans lesquelles les locaux devront être organisés et libérés pour les Congrès. Elle constituera un élément de sécurité juridique indispensable à une bonne organisation de ces derniers, prenant en compte, par exemple, les conditions dans lesquelles devront être installés les équipements nécessaires au bon déroulement des scrutins.

M. René Dosière, après avoir souligné le caractère quelque peu mythique d'un lieu comme le château de Versailles, a estimé que les locaux qu'y occupent parfois très occasionnellement les assemblées, pourraient, compte tenu de leur localisation, être très utiles pour transformer les conditions d'accueil du public au château de Versailles.

Toutefois, certains de ces locaux ont été utilisés pour entreposer des archives ou, s'agissant de l'Assemblée nationale, pour y installer le Musée du Parlement, à l'initiative du Président Séguin. Il sera donc nécessaire de trouver de nouveaux locaux, plus proches du Palais-Bourbon, notamment pour le musée.

Quant aux Congrès, ils continueront de se tenir à Versailles et il faudra veiller à ce que le changement d'affectation de l'aile du Midi ne remette pas en cause les conditions matérielles d'organisation de ces réunions ou que d'éventuels travaux effectués par l'Établissement public n'aient pas pour conséquence d'en troubler le fonctionnement. Les conventions envisagées par le rapporteur dans son amendement devraient permettre de clarifier ces questions. Sous cette réserve, la proposition de loi doit être approuvée.

M. Michel Piron, s'associant aux propos du précédent orateur, a tenu à souligner le caractère inspirant d'un lieu comme le château de Versailles. Il a ensuite demandé des précisions sur le volume des archives conservées.

Après avoir rappelé que le régime parlementaire français était né à Versailles en 1789, comme en témoignent le Serment du Jeu de Paume et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, **M. Jean-Pierre Soisson** a observé que la proposition de loi mettait en évidence la complexité du régime juridique actuel des locaux des assemblées à Versailles, dont l'annexe de l'ordonnance du 17 novembre 1958 donne une description proche d'un règlement de copropriété. Il a estimé que l'amendement proposé par le rapporteur avait le mérite de préciser les conditions d'application de la loi.

Se référant à l'exposé des motifs de la proposition de loi précisant qu'il appartiendrait à l'Assemblée nationale et à l'Établissement public de Versailles de déterminer conventionnellement le futur statut du Musée du Parlement, dont l'aspect didactique est indiscutable, **M. Guy Geoffroy** a souhaité savoir si ce musée serait effectivement maintenu dans ses locaux actuels ou bien s'il serait installé dans d'autres lieux.

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

– la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en date du 26 août 1789 a été adoptée dans la salle des Menus Plaisirs ;

– les locaux affectés à l'Assemblée nationale comprennent, outre les locaux du Congrès et ceux du Musée du Parlement, des locaux administratifs, utilisés principalement au stockage de plus de sept kilomètres d'archives, et quelques appartements de fonction ;

– l'avenir du musée sera effectivement déterminé aux termes d'une convention ; les collections pourraient être rapatriées au Palais-Bourbon ou à proximité de ce dernier ;

– la présidente de l'Établissement public du musée et du domaine national de Versailles s'est engagée à n'installer aucun dispositif fixe dans les locaux du Congrès afin d'autoriser leur tenue sans difficulté.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles.

Article premier (art. 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958) : *Mise à disposition du public des locaux dits du Congrès :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 2 : *Suppression de l'annexe de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 2 : *Conventions précisant les modalités du changement d'affectation des locaux dits du Congrès :*

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** prévoyant que des conventions conclues entre les personnes publiques intéressées précisent les modalités du changement d'affectation des locaux occupés par l'Assemblée nationale et le Sénat à Versailles ainsi que les conditions de la mise à disposition de ceux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement. Son auteur a indiqué que ces conventions devraient clarifier les nombreuses modalités pratiques induites par la réaffectation des locaux de Versailles, à l'instar du calendrier de l'opération, de la réorganisation des archives parlementaires ou de la prise en considération du coût d'entretien de ces locaux actuellement pris en charge par les assemblées. Après que **M. Jean-Pierre Soisson** eut indiqué que cette mise à disposition des locaux du Congrès pourrait conduire l'État à réexaminer les moyens financiers alloués à l'Établissement public de Versailles, la Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* à l'unanimité l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

* *

*

6 avril 2005

Présidence de M. Xavier de Roux, vice-président

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, les amendements relatifs au projet de loi portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique (n° 2210).

Article 3 (art. 24 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) : *Situation des personnes tenues de servir pendant une durée minimale :*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 24 de **M. Bernard Derosier** tendant à la suppression de cet article après que son auteur eut estimé que ce dernier était constitutif d'un alignement des droits vers le bas et que **le rapporteur** eut considéré qu'il avait au contraire pour mérite d'être plus favorable aux fonctionnaires recrutés à un âge avancé.

Article additionnel après l'article 4 (art. 6, 6 bis, 6 ter et 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) : *Compléments aux dispositions relatives aux discriminations et au harcèlement sexuel :*

La Commission a *repoussé* les sous-amendements n^{os} 67 à 70 de M. Georges Hage.

Article 9 (art. 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : *Régime des contrats à durée déterminée et à durée indéterminée dans la fonction publique territoriale :*

La Commission a *adopté* un amendement présenté par **le rapporteur** harmonisant la rédaction de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 avec les modifications introduites par le présent article dans l'article 3 de la même loi.

Après l'article 9 :

La Commission a examiné l'amendement n° 57 présenté par **M. Bernard Derosier** tendant à limiter au montant de la rémunération des agents titulaires occupant une fonction et ayant une qualification équivalentes celui de la rémunération des agents recrutés pour une durée indéterminée conformément à l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. **M. Jean-Pierre Dufau** a jugé nécessaire de ne pas accorder à des titulaires recrutés sur le fondement d'un contrat à durée indéterminée des avantages pécuniaires équivalents à ceux perçus par des agents recrutés par concours.

M. Xavier de Roux, président, a souligné qu'il n'était pas anormal que des chargés de mission recrutés sur des postes spécifiques, en particulier dans la fonction publique hospitalière, puissent recevoir une rémunération différente de celle des agents titulaires.

Après que le **rapporteur** eut souligné le caractère inopérant du dispositif proposé qui englobait des cas visés par l'article 3 pour lesquels il était impossible de trouver des équivalents dans les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 57.

Article 10 : *Régime des contrats à durée déterminée en cours à la date de publication de la loi dans la fonction publique territoriale* :

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

Après l'article 11 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 40 présenté par **M. Bernard Derosier** après que le **rapporteur** eut souligné le caractère inopérant du dispositif proposé.

Article 15 : *Régime des salariés employés par une entité économique dont l'activité est reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif* :

Après avoir *retiré* son amendement n° 9, la Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** clarifiant la rédaction de l'ensemble de cet article et a *repoussé* l'amendement n° 22 de M. Patrick Balkany.

Après l'article 15 bis : (art. L. 1424-67 du code général des collectivités territoriales) : *Coordination* :

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le **rapporteur** modifiant une référence dans l'article L. 1424-67 du code général des collectivités territoriales afin de tenir compte de l'abrogation par l'article 15 bis du présent projet de loi de l'article 63 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Article 16 (art. 6, 6 bis, 6 ter et 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) : *Compléments aux dispositions relatives aux discriminations et au harcèlement sexuel* :

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} 16 à 19 de M. Georges Hage.

Article 22 : *Entrée en vigueur* :

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

Après l'article 22 :

La Commission a *accepté* l'amendement n° 66 du Gouvernement tendant à aligner l'organisation de l'École nationale supérieure des métiers de l'image et du son (ENSMIS) sur celle des autres écoles dépendant du ministre de la culture, le **rapporteur** ayant estimé que, sur le fond, cette disposition était opportune.

* *

*

Jeudi 7 avril 2004

Présidence de M. Michel Piron, président d'âge

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Pascal Clément, les amendements relatifs à 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).

Avant l'article premier :

Présentant son amendement n° 1, **M. René Dosière** a précisé que son objectif, au demeurant identique à celui de son amendement n° 2, était d'empêcher que la salle des séances du Congrès puisse être utilisée, lorsque l'Assemblée nationale n'en sera plus affectataire, à l'organisation de manifestations médiatiques sans lien avec une activité parlementaire.

Le rapporteur a estimé que cet amendement n'était pas nécessaire puisque la proposition de loi, sur sa suggestion, prévoyait que des conventions préciseront les modalités du changement d'affectation des différents locaux. Ainsi, les craintes de M. René Dosière pourront être dissipées, sans risquer de rigidifier à l'excès la situation.

M. Alain Marsaud a considéré que la signature de conventions ne serait peut être pas suffisante pour empêcher certaines tentations à l'avenir quant à l'utilisation de la salle du Congrès pour des manifestations inappropriées.

L'amendement n°1 a été *repoussé*.

Article 3 : Conventions d'application :

M. René Dosière a présenté l'amendement n°2 précisant que les clauses conventionnelles prévues dans cet article stipuleront que la salle des séances sera réservée aux séances du Congrès et aux réunions parlementaires.

La Commission a *accepté* l'amendement n°2, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

*

Informations relatives à la Commission

I – *M. André Santini* a donné sa démission de membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné *M. Gérard Vignoble* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J.O.* du 06/04/2005).

II – La Commission a désigné *M. Émile Blessig*, rapporteur du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la justice (n° 2233).

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

Mercredi 6 avril 2005

– Audition de M. Marc Censi, président de l'Association des communautés de France, président de la communauté d'agglomération du grand Rodez et maire de Rodez, accompagné de :

- M. Jean-Pierre Balligand, vice-président de l'Association des communautés de France, chargé de l'aménagement du territoire, vice-président de la communauté de communes de Thiérache du Centre*

- M. Charles-Éric Lemaigen, vice-président de l'Association des communautés de France, chargé des affaires financières et fiscales de l'ADCF*

- M. Nicolas Portier, délégué général de l'Association des communautés de France*

- Mme Claire Delpech, responsable de la fiscalité et des finances de l'Association des communautés de France*

*

– Audition de M. Jean-Marie Bertrand, directeur général de Réseau ferré de France, et de M. Jean-Louis Rohou, directeur des relations institutionnelles et territoriales

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

Mercredi 6 avril 2005

– Orientations du rapport

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

Mercredi 6 avril 2005

– Échange de vues sur les travaux

*

*– Audition de M. Maurice Berger, Chef de service en psychiatrie
de l'enfant au centre hospitalier universitaire de Saint-Etienne, psychanalyste.*

*– Audition de Philippe Jeammet, psychiatre, président de l'École
des parents et des éducateurs d'Ile-de-France.*

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

Mardi 5 avril 2005

– Auditions sur le thème de l'égalité salariale de :

- *M. Dominique Tellier, directeur des relations sociales du MEDEF*
 - *Mme Catherine Martin, directrice de l'emploi du MEDEF*
 - *Mme Martine Clément, PDG de la société de galvanoplastie industrielle (SGI)*
-