

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° 12

Du mardi 12 au jeudi 14 avril

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Lois de financement de la sécurité sociale
Examen de l'avis 1265
- Définition des savoirs enseignés à l'école
Examen du rapport d'information..... 1302
- Audition de Mme Nicole Ameline,
ministre de la parité et de l'égalité professionnelle,
sur le projet de loi relatif à l'égalité salariale..... 1310
- Égalité salariale
Examen du rapport..... 1323
- Mission dévaluation et de contrôle
des lois de financement de la sécurité sociale
Auditions 1324
- Informations relatives à la Commission 1324

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Activités postales (deuxième lecture)
Examen des amendements (art. 88)..... 1325

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. Joaquin Almunia,
commissaire européen chargé des affaires économiques
et monétaires..... 1329
- Audition de M. Michel Barnier,
ministre des affaires étrangères,
sur l'actualité internationale et sur le rôle de l'Union
européenne dans la solution du conflit au Proche-Orient 1339
- ONG françaises
Examen du rapport d'information..... 1340
- Déplacement en Bulgarie
Compte rendu 1340
- Protection du patrimoine audiovisuel
Examen du rapport..... 1340

- Entente France-Québec en matière de sécurité sociale
Examen du rapport..... 1340
- Traité sur l'Antarctique
Examen du rapport..... 1340
- Francophonie
Communication 1340

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Audition du général Gérard Bezacier,
directeur du centre de doctrine d'emploi des forces (CDEF)..... 1341
- Audition de M. Luc Vigneron,
président-directeur général de Giat Industries..... 1351
- Informations relatives à la Commission 1360

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Audition de M. Joaquin Almunia,
*commissaire européen chargé des affaires économiques
et monétaires*..... 1361
- Lois de financement de la sécurité sociale
Examen de l'avis 1362
- Audition de M. Eric Woerth,
secrétaire d'État à la réforme de l'État,
sur les stratégies ministérielles de réforme : bilan et
perspectives..... 1374
- Lois de financement de la sécurité sociale
Examen de l'avis (suite) 1383
- Mission d'évaluation et de contrôle
Auditions 1398
- Informations relatives à la Commission 1398

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

- Lois de financement de la sécurité sociale
Examen du rapport..... 1399
- Informations relatives à la Commission 1414

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

- Audition..... 1415
- Échange de vues sur l'orientation des travaux 1415

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

- Table ronde sur les mutations des modèles familiaux..... 1417
- Auditions 1417

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

- Examen du rapport et vote sur celui-ci..... 1419

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

- Échange de vues sur les travaux de la délégation..... 1421
- Instruments de la politique de développement durable
Examen du rapport d'information..... 1421

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

- Égalité salariale
Examen du rapport d'information..... 1423

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Mardi 12 avril 2005***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président.*

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean Bardet**, le projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale(n° 2216).

M. Jean Bardet, rapporteur, a d'abord indiqué que les débats sur la réforme de l'assurance maladie ont souligné les limites des lois de financement de la sécurité sociale instituées par la loi constitutionnelle du 22 février 1996 et la loi organique du 22 juillet 1996. Après neuf exercices, les apports majeurs de la réforme de 1996, au premier rang desquels figure la discussion et le vote de lois de financement de la sécurité sociale, sont les suivants :

– le rôle des partenaires sociaux dans la gestion des régimes de la sécurité sociale n'a pas été remis en cause ;

– la discussion du projet de loi de financement est devenue un moment important de la vie parlementaire et politique ;

– les lois de financement permettent également de mettre en évidence, chaque année, pour l'ensemble des acteurs, les enjeux financiers de la sécurité sociale.

Le dispositif actuel présente des limites de procédure et de contenu qui ont notamment été révélées par le débat parlementaire ou la jurisprudence du Conseil constitutionnel :

– la portée du vote du Parlement, qui ne comprend pas le solde des régimes ;

– l'annualité dans laquelle sont enfermées ces lois ;

– la définition trop étroite de leur champ ;

– le caractère très formel du débat sur le rapport annexé, compte tenu de l'absence de lien entre les moyens engagés et les politiques mises en œuvre.

Le projet de loi organique, adopté par le Sénat en première lecture le 24 mars dernier, cherche à répondre à ces difficultés en procédant à de substantielles améliorations du cadre organique :

– La loi de financement de la sécurité sociale met en regard par branche des dépenses et des recettes ; le Parlement se prononce sur le solde des régimes obligatoires de base et sur celui du régime général ; un solde des soldes des branches de tous les régimes obligatoires de base est bien identifié.

– La loi de financement de la sécurité sociale présente les dépenses et les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires et non plus des seuls régimes comptant plus de 20 000 cotisants.

– Le Parlement se prononce sur les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de différents organismes (Fonds de solidarité vieillesse, Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) dont les comptes seront également retracés dans un tableau d'équilibre.

– La loi de financement de la sécurité sociale fixe également désormais les sous-objectifs de l'objectif national des dépenses de l'assurance maladie (ONDAM), conformément à une revendication constante des commissaires.

– L'ONDAM sera plus médicalisé. Une des nouvelles annexes analysera l'évolution, au regard des besoins de santé publique, des soins financés au titre de l'ONDAM.

– Le projet donne une dimension pluriannuelle aux lois de financement. Les comptes définitifs de l'exercice précédent sont pris en compte. La loi de financement de l'année en cours pourra être rectifiée. Un rapport annexé présentera désormais, pour les quatre années à venir, des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, ainsi que l'ONDAM. La loi pourra contenir des dispositions affectant l'équilibre financier de la sécurité sociale, non seulement pour l'exercice à venir mais aussi pour les exercices ultérieurs.

– La sincérité des lois de financement de la sécurité sociale sera confortée par la certification des comptes du régime général par la Cour des comptes ; le projet prévoit également que ces lois devront impérativement prendre en compte toutes les dispositions affectant les objectifs de dépenses et les prévisions de recettes, même si celles-ci sont inscrites dans un autre texte législatif ou réglementaire.

– Une démarche « objectifs – résultats » est introduite, dans le prolongement de celle engagée en 1996 par les conventions d'objectifs et de gestion (COG) liant l'Etat et les caisses nationales de sécurité sociale et en s'inspirant de la démarche de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Une annexe présentera ainsi les programmes de qualité et d'efficacité de la politique de sécurité sociale pour chacune de ses branches pour les exercices à venir.

– Le champ de la loi de financement est élargi. Il permet de traiter de quelques sujets exclus pour l'instant du champ des lois de financement de la sécurité sociale, alors même que leur objet les lie étroitement à l'équilibre de la sécurité sociale. Les lois de financement pourront comprendre des dispositions ayant trait à l'amortissement de la dette des régimes de sécurité sociale, à celles relatives à la mise en réserve de recettes au profit de ces régimes et, pour partie, à celles concernant les organismes financiers concourant au financement des régimes obligatoires de base ou qui gèrent des dépenses encadrées par l'ONDAM.

– La structuration des lois de financement de la sécurité sociale est modifiée.

– Les annexes sont revues ; une annexe détaillée rendra ainsi compte de l'application de la règle de compensation intégrale de toute perte de recettes ou transfert de charge par le budget de l'Etat.

Si le projet paraît technique, il est très important car il fixe le cadre de la discussion des lois de financement de la sécurité sociale. Il détermine également le cadre du contrôle parlementaire et comporte des dispositions spécifiques à la Commission.

Enfin, **le rapporteur** a indiqué qu'il proposera à la Commission d'adopter un certain nombre d'amendements et notamment :

– un amendement procédant à une restructuration de la loi de financement de la sécurité sociale en quatre parties ;

– un amendement tendant à faire coïncider les dates de dépôt à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

– deux amendements ayant trait aux exonérations de cotisations sociales non compensées ; l'une réservant aux lois de financement le monopole de la décision d'exonérations de cotisations, l'autre visant à élever au niveau organique le principe de la compensation intégrale des exonérations de cotisations ;

– un amendement tendant à créer un rapporteur général du projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

– des amendements élevant au niveau organique des dispositions relatives au contrôle parlementaire et notamment à la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS).

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jean-Marie Le Guen a regretté que ce texte soit uniquement d'origine gouvernementale et n'ait pas fait l'objet, comme la LOLF, d'un long travail de concertation entre le Parlement et l'exécutif en associant l'opposition et la majorité. Il est incontestable que la préparation de cette réforme est insuffisante et que ce projet de loi n'a pas l'ambition attendue. Il est, en outre, à déplorer que ce texte ait d'abord été examiné par le Sénat, alors que la Constitution dispose que les projets de loi de financement sont d'abord déposés à l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale doit veiller à ses prérogatives, qui sont une garantie pour la démocratie.

On peut ensuite s'interroger sur la pertinence de voir la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République saisie au fond pour l'examen de ce texte alors que la Commission n'est saisie que pour avis, comme d'ailleurs la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Cet éparpillement du travail parlementaire conduira à dessaisir les députés d'un véritable pouvoir de modification des dispositions en raison de l'absence de coordination entre les rapporteurs, ce que la constitution d'une commission spéciale aurait permis d'éviter.

De plus, les dates retenues pour le débat en séance publique ne sont pas très opportunes puisque celui-ci se déroulera à la veille du week-end de l'Ascension, les délais de discussion ayant été réduits à deux jours. Comment imaginer un travail sérieux en si peu de temps, alors que plus de cent vingt amendements seront examinés par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales et que les autres commissions risquent d'en déposer autant !

Sans s'étendre sur les critiques de fond que mérite ce texte, force est de constater que le projet de loi ne correspond pas aux attentes des parlementaires. Il convient donc de l'amender en profondeur, au cours de la discussion en séance publique. Le travail en commission, en raison de son éclatement, ne permettra pas, en effet, de mener une instruction de qualité.

Le président Jean-Michel Dubernard a déclaré mal comprendre l'insatisfaction de M. Jean-Marie Le Guen. Il s'agit d'une réforme majeure, qui intervient après les réformes relatives au système de retraite et à l'assurance

maladie. Ce projet de loi permettra d'améliorer le pilotage de la politique de sécurité sociale. Il faut saluer l'accroissement du contrôle parlementaire et les nouvelles missions confiées à la Cour des comptes. Quant aux modalités du travail des commissions, il convient de rappeler que l'alinéa 14 de l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit la saisine au fond de la Commission des lois pour l'examen de tout projet de loi organique.

M. Jean-Marie Le Guen a alors fait remarquer que le président du groupe socialiste avait saisi le président de l'Assemblée nationale d'une demande de constitution d'une commission spéciale.

Le président Jean-Michel Dubernard a conclu son intervention en soulignant que ce projet de loi constitue une étape importante après la réforme de 1996 introduite par M. Alain Juppé, réforme qui n'a pas été remise en cause entre 1997 et 2002. Les débats relatifs aux lois de financement de sécurité sociale se sont progressivement enrichis, la Commission tenant bien son rôle dans la procédure. Les parlementaires ont exercé de mieux en mieux leur mission de contrôle. Ce projet de loi permettra à la représentation nationale de mieux définir les politiques de sécurité sociale. Il n'est pas dramatique que le Sénat ait examiné en premier lieu ce texte : si tous les projets étaient d'abord déposés à l'Assemblée nationale, son ordre du jour serait excessivement chargé ! L'essentiel demeure le vote, dans les meilleurs délais, du projet de loi.

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

Avant l'article 1^{er}

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à supprimer le forfait hospitalier.

Mme Jacqueline Fraysse a souligné que ce forfait n'est pas de nature à améliorer la situation sanitaire des Français.

Après que **le rapporteur** a émis un avis défavorable, au motif que la disposition ne relève pas de la loi organique et qu'il ne convient pas de refaire à l'occasion de la discussion de ce texte un débat tranché l'été dernier à l'occasion de la loi relative à l'assurance maladie, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a ensuite *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse tendant à rétablir les élections dans les instances de gestion la sécurité sociale.

Puis, la Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à supprimer la contribution forfaitaire d'un euro instituée par la réforme de l'assurance maladie.

M. Jean-Marie Le Guen s'est interrogé sur la disposition législative ayant permis au ministre chargé de la santé de décider que la contribution forfaitaire d'un euro ne s'appliquerait pas pour les consultations de dépistage.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Article additionnel avant l'article 1^{er} : Compétences du ministre chargé de la sécurité sociale

La Commission a examiné un amendement du rapporteur confiant au ministre chargé de la sécurité sociale la préparation des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Le rapporteur a indiqué que cet amendement s'inspire des dispositions de l'article 38 de la LOLF qui confie la préparation des projets de loi de finances au ministre en charge des finances.

Mme Martine Billard s'est interrogée sur l'applicabilité de cette disposition dans le cas où le gouvernement ne comporte pas de « ministre chargé de la sécurité sociale », expression retenue par l'amendement.

Après que **le rapporteur** a indiqué que le décret de répartition des compétences des ministres mentionne cette compétence, la Commission a *adopté* l'amendement.

Avant l'article 1^{er}

La Commission a ensuite examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à instituer au Parlement un débat d'orientation sur la politique sanitaire et de sécurité sociale avant l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Mme Jacqueline Fraysse a précisé que la délibération sur le projet de loi de financement de sécurité sociale n'a de sens qu'une fois les besoins en santé clairement identifiés.

Le rapporteur a répondu qu'en l'état actuel du droit le ministre a toute latitude pour présenter sa politique. En outre, le cadre temporel dans lequel les dispositions constitutionnelles enserrent le vote de la loi de financement est étroit et empêche la tenue d'un tel débat.

M. Jean-Marie Le Guen a également plaidé pour l'institution d'un débat d'orientation sur le financement de la sécurité sociale.

La Commission a *rejeté* l'amendement, conformément à l'avis défavorable du **rapporteur**.

La Commission a ensuite examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à ce que les partenaires sociaux soient impérativement invités par le gouvernement à négocier sur le contenu des lois de financement de sécurité sociale.

Le rapporteur a indiqué qu'en l'état actuel des procédures, la mesure proposée apparaît superfétatoire puisque les conseils des différentes caisses de sécurité sociale donnent déjà leur avis sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen visant à inscrire dans la loi organique le principe de la compensation intégrale par l'Etat des mesures d'exonérations de cotisations et de réductions de recettes affectées à la sécurité sociale.

M. Jean-Marie Le Guen a rappelé que, bien que de nombreux gouvernements aient proclamé s'attaquer à ce problème, aucune solution n'a jamais été mise en œuvre.

Mme Jacqueline Fraysse a souligné le grand intérêt de cette proposition.

Le rapporteur a demandé le retrait de l'amendement, lui préférant la rédaction de l'un de ses amendements, dont l'examen vient plus loin dans la discussion.

M. Jean-Marie Le Guen, qui a pris acte de la proposition du **rapporteur**, a toutefois souhaité maintenir son amendement.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Article 1^{er} : *Structure des lois de financement de la sécurité sociale et missions de la Cour des comptes*

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article de Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Jacqueline Fraysse a expliqué qu'elle rejette l'architecture proposée par l'article 1^{er} du projet de loi pour la construction des lois de financement de la sécurité sociale. Le vote de la première partie, consacrée aux recettes et conclue par le vote d'un article d'équilibre, intervient avant la seconde, consacrée quant à elle aux dépenses. Cela grave dans le marbre une présentation qui marque la logique de maîtrise comptable des dépenses de la sécurité sociale. Or une telle logique, qui a déjà présidé à la rédaction de la loi relative à l'assurance maladie, ne tient pas compte des besoins réels des Français en matière de santé.

Le rapporteur a indiqué que, tout en ne partageant pas la logique de l'amendement de Mme Jacqueline Fraysse, la division proposée par le projet ne lui apparaît pas néanmoins très claire et c'est pourquoi un de ses amendements, examiné plus loin dans la discussion, propose d'établir une partition de la loi de financement en quatre parties distinctes.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prél visant à encourager les partenaires sociaux à gérer les cotisations et les prestations du régime de retraite de base.

M. Olivier Jardé a estimé que cet amendement contribue à faire progresser l'idée de démocratie sociale.

Le rapporteur a d'abord demandé si les partenaires sociaux appellent de leurs vœux une telle mesure. En outre, l'adoption de cet amendement restreindrait les compétences du Gouvernement en la matière. Ensuite, sa rédaction n'est pas assez précise et son contenu ne relève pas de la loi organique. Enfin, il est incompatible avec les dispositions de l'article 34 de la Constitution.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale

La Commission a examiné un amendement du rapporteur visant à organiser la loi de financement de sécurité sociale en quatre parties.

Le rapporteur a estimé que la rédaction du projet de loi est insuffisante s'agissant de la structuration de cette loi de financement. Il est plus clair de poser le principe d'une division quadripartite. Une première partie, relative au dernier exercice clos (année passée), constitue une sorte de « loi de règlement » adaptée aux spécificités des finances sociales. Une deuxième partie comporte les dispositions rectificatives pour l'année en cours. Une troisième partie fixe les équilibres généraux et détaille les prévisions de recettes de l'année à venir. Enfin, une quatrième partie est relative aux prévisions de dépenses de l'année à venir.

Le président Jean-Michel Dubernard a considéré qu'il s'agit d'une bonne idée.

M. Jean-Marie Le Guen a estimé l'amendement intéressant, s'interrogeant toutefois sur la nature réelle de la deuxième partie : cette « loi rectificative » constituera-t-elle un véritable outil de pilotage du système ou bien se bornera-t-elle à constater, une fois par an, au moment du vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale, les dérives financières ?

Après que **M. Jean-Pierre Door** a salué la clarification apportée par l'amendement, **le rapporteur** a indiqué que la rédaction relative à la deuxième partie n'empêche nullement le gouvernement de déposer des projets de loi rectificatifs en cours d'année, comme il en a déjà la possibilité.

M. Claude Evin a rappelé que, si cette faculté est prévue par les dispositions de 1996 créant les lois de financement de sécurité sociale, celle-ci n'est jamais utilisée.

La Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements de coordination du rapporteur.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen visant à prendre en compte, dans le cadrage pluriannuel des dépenses et des recettes de la sécurité sociale, l'évolution des besoins de la population en matière de santé publique.

M. Jean-Marie Le Guen s'est étonné de constater qu'aucun élément de médicalisation de l'ONDAM n'apparaît dans le corps du texte, alors même que l'introduction de tels éléments constituait l'une des préconisations fortes du rapport rédigé par M. Alain Coulomb sur ce sujet. L'amendement vise à pallier cette carence en permettant au Parlement d'approuver l'annexe dans laquelle sont regroupés ces éléments.

Le rapporteur a indiqué qu'il n'y a pas lieu d'approuver formellement cette annexe. Il est préférable de demander des précisions sur les modes de prise en charge plutôt que d'amender un texte sans valeur normative.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen visant, faute d'inscription directe du principe de compensation intégrale dans la loi organique, à ce que l'annexe relative à l'application du principe de compensation fasse l'objet d'un vote afin que sa portée normative soit renforcée.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur.

En conséquence, un amendement de M. Jean-Marie Le Guen prévoyant que la première partie de la loi de financement approuve le tableau d'équilibre du dernier exercice clos de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) est *devenu sans objet*. **M. Jean-Marie Le Guen** a indiqué qu'il le présentera à nouveau lors de la discussion en séance publique.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à supprimer la mention des conditions économiques générales dans la détermination de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Mme Jacqueline Fraysse a souligné que la rédaction du projet propose une vision strictement comptable de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Il faut introduire d'autres indicateurs reflétant la richesse nationale, notamment les bénéfices des entreprises.

Après avoir relevé le caractère généreux de l'amendement, **le rapporteur** s'y est opposé en considérant que le réalisme issu des données macroéconomiques devait l'emporter.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Marie Le Guen prévoyant que la première partie de la loi de financement détermine bien les recettes de la CADES.

Le rapporteur, après avoir indiqué qu'il s'agit de rendre obligatoire une disposition facultative, s'est déclaré favorable à l'adoption de l'amendement.

La Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à ce que la loi de financement de la sécurité sociale spécifie les moyens susceptibles de permettre le recouvrement des recettes non perçues.

Le rapporteur, considérant que l'amendement n'a pas sa place dans une loi organique, s'y est opposé.

Mme Jacqueline Fraysse, soulignant que le rapporteur ne pouvait s'opposer à cet amendement que pour des raisons techniques, a affirmé qu'il pose une question d'éthique. Elle a appelé les membres de la Commission à l'adopter.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen tendant à classer explicitement la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) parmi les organismes concourant au financement des régimes de base, afin que la première partie de la loi de financement de la sécurité sociale en établisse le tableau d'équilibre.

Le rapporteur a émis un avis défavorable en indiquant qu'une annexe à la loi de financement de la sécurité sociale fait le point sur les finances de la CNSA.

M. Jean-Marie Le Guen a souligné l'importance de connaître le montant des recettes issues de la suppression du lundi de Pentecôte de la liste des jours fériés.

M. Maxime Gremetz, évoquant des articles de presse s'inquiétant de l'affectation des économies résultant de cette suppression, a rappelé qu'il importe de connaître précisément les sommes en jeu.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Jean-Marie Le Guen** visant à ce que la première partie de la loi de financement de la sécurité sociale comporte le tableau d'équilibre du Fonds de réserve des retraites.

Tout en relevant l'intérêt de la proposition, **le rapporteur** a indiqué que l'amendement est imparfait et gagnerait à être combiné à celui relatif à la CADES afin d'évoquer la « mise en réserve de recettes ».

Invité à retirer son amendement par le rapporteur, **M. Jean-Marie Le Guen** a décidé de le maintenir.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* deux amendements de M. Jean-Marie Le Guen, prévoyant le premier de mentionner explicitement le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) dans la catégorie des organismes concourant au financement des régimes et le second de faire figurer dans la loi de financement le tableau d'équilibre de la CADES.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par Mme Jacqueline Fraysse visant à ce que la partie de la loi de financement de la sécurité sociale consacrée à l'équilibre financier tienne également compte des impératifs de santé de la population.

M. Maxime Gremetz a souligné qu'il est essentiel que les propositions émanant des partenaires sociaux en la matière permettent de déterminer le niveau d'équilibre des comptes de la sécurité sociale.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par Mme Jacqueline Fraysse visant à inscrire dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale consacrée aux recettes le remboursement intégral par l'Etat, au titre de la compensation, des mesures d'exonération de cotisations sociales.

Le rapporteur s'est opposé à cet amendement en considérant qu'il est plus utile, pour atteindre l'objectif recherché, de modifier la loi

organique relative aux lois de finances que le projet de loi. Il a indiqué qu'un de ses amendements aborde ce problème.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* deux amendements de coordination du rapporteur.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Marie Le Guen visant à préciser que les objectifs des branches sont déclinés en sous-objectifs, à l'image de ce qui est prévu pour l'ONDAM.

M. Jean-Marie Le Guen a observé que le texte laisse sans réponse la question de savoir si le Parlement peut créer ou supprimer un sous-objectif. En outre, il est essentiel de créer des sous-objectifs médicalisés.

Le rapporteur, soulignant l'intérêt d'élargir l'initiative parlementaire, a souhaité néanmoins attirer l'attention des commissaires, d'une part, sur la difficulté à créer des sous-objectifs dans une autre branche que la branche maladie et, d'autre part, sur le fait qu'il faut conserver une structure stable afin d'autoriser des comparaisons dans le cadre d'un projet quadriennal.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse précisant que les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes de sécurité sociale sont construits à partir d'objectifs sociaux arrêtés par le Parlement, sur le fondement des propositions des conseils des caisses nationales de sécurité sociale.

M. Maxime Gremetz a précisé qu'il est important d'associer les conseils des caisses aux décisions du Parlement, même s'il est évident que seul ce dernier décide en dernier ressort.

Le rapporteur a émis un avis défavorable en précisant que la transmission au Gouvernement des propositions des caisses est déjà prévue. Par ailleurs, le Gouvernement présentera des programmes de qualité et d'efficience.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Le Guen visant à ce que la loi de financement de la sécurité sociale fixe les objectifs de dépenses de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* un amendement précisant que la loi de financement de la sécurité sociale fixe les objectifs de dépenses du fonds de solidarité vieillesse.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen prévoyant que les sous-objectifs de dépenses correspondent à des ensembles cohérents d'action.

M. Jean-Marie Le Guen a souligné qu'il s'agit de déterminer des objectifs politiques et non des objectifs exclusivement comptables.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse prévoyant que la loi de financement de la sécurité sociale fixe, sur la base des propositions faites par les partenaires sociaux, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que ses sous-objectifs.

Mme Jacqueline Fraysse a précisé qu'il est souhaitable que cet objectif soit élaboré au plus près du terrain, c'est-à-dire en accord avec les partenaires sociaux et en phase avec les impératifs de santé publique.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Le Guen qualifiant l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de « médicalisé ».

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen prévoyant que la fixation de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie est réalisée après avis de la Conférence nationale de santé.

M. Jean-Marie Le Guen a précisé qu'il est important de faire prévaloir la logique de médicalisation de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. La loi de financement ne doit pas être seulement comptable, sauf à devenir parfaitement impuissante.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

M. Olivier Jardé a présenté un amendement de M. Jean-Luc Prével supprimant la référence aux sous-objectifs.

Le rapporteur s'est étonné de cet amendement qui revient à s'opposer, *in fine*, à l'accroissement de l'initiative des parlementaires. De plus, la régionalisation reste toujours d'actualité.

M. Claude Leteurtre a estimé que la non-fongibilité des enveloppes est difficile à gérer. La complexité de la définition des enveloppes par objectif et par catégorie va à l'encontre des impératifs de souplesse.

M. Jean-Marie Le Guen a déclaré poursuivre le même but que les auteurs de l'amendement : éviter le cloisonnement par objectif tel que le propose le gouvernement et assurer une fongibilité des sous-enveloppes.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen prévoyant que la loi de financement fixe l'objectif de dépenses de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

M. Jean-Marie Le Guen a estimé que, s'agissant de ce « cinquième risque » et en raison de la volonté affichée d'assurer le contrôle de l'ensemble des finances publiques en matière sociale, il n'est pas possible de se contenter sur cette question de la présence d'un tableau en annexe. On reparlera bien du lundi de Pentecôte !

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen prévoyant qu'un sous-objectif est défini comme un ensemble cohérent d'actions visant à une modalité de prise en charge particulière du risque maladie.

Le rapporteur ayant donné un avis défavorable, en cohérence avec ses positions exprimées précédemment, la Commission a *rejeté* l'amendement

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen tendant à préciser que la définition des composantes des sous-objectifs peut être d'initiative parlementaire.

Le rapporteur a estimé que les périmètres des sous-objectifs doivent être identiques d'une année sur l'autre, de manière à rendre possible des comparaisons.

M. Jean-Marie Le Guen a fait observer qu'en matière de loi de finances, le Parlement peut créer des objectifs.

M. Claude Leteurtre a considéré qu'en ce domaine important, il importe d'accroître la place du Parlement, ce qui ne nuira ni à la pluriannualité, ni à l'impératif de cohérence.

M. Jean-Marie Le Guen a demandé si le rapporteur avait interrogé le ministre sur cette question. Il est un fait que les débats au Sénat n'ont pas apporté de réponse sur ce point.

Le rapporteur a expliqué qu'il ne convient pas de procéder en cette matière à un alignement des dispositions de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale sur celles de la loi organique relative aux lois de finances.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen prévoyant que les composantes des sous-objectifs peuvent être définies comme des enveloppes régionales.

M. Claude Leteurre a souligné qu'il ne faut pas perdre de vue, au cours de ce débat, les préoccupations déjà exprimées lors de la discussion du projet de loi relatif à l'assurance maladie et tendant à promouvoir la médicalisation des débats.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prél prévoyant que, dans le but d'accroître les responsabilités des agences régionales de santé, la loi de financement de la sécurité sociale fixe des enveloppes régionales.

Le rapporteur s'étant déclaré défavorable, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse prévoyant que la loi de financement de la sécurité sociale détermine un objectif de progression de la part prise en charge par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale des dépenses de soins et de biens médicaux.

M. Maxime Gremetz a précisé que cet amendement s'inscrit dans une démarche de reconquête de la protection sociale par les salariés.

Le rapporteur a donné un avis défavorable, après avoir précisé que les lois de financement de la sécurité sociale fixent des objectifs de dépenses et non des objectifs de prise en charge et avoir indiqué qu'un de ses amendements prend en considération le suivi des « restes à charge ».

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen destiné à faire figurer dans la seconde partie de la loi de financement, de manière obligatoire, l'ensemble des dispositions ayant un impact sur les dépenses de l'année des régimes de sécurité sociale.

Après avoir donné un avis défavorable à l'amendement, **le rapporteur** a indiqué qu'un de ses amendements prévoit que les commissions parlementaires compétentes sont informées par le gouvernement dès qu'est prise une mesure réglementaire ayant un impact significatif sur les recettes ou les dépenses des régimes de sécurité sociale. Les dispositions du IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale répondent aussi, pour partie, au même souci.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné trois amendements de M. Jean Marie Le Guen précisant respectivement que la seconde partie de la loi de financement de la sécurité sociale :

– fixe un objectif national de couverture des dépenses de santé par les régimes obligatoires de base ;

– prévoit l'ensemble des dispositions ayant un impact sur les dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale ;

– fixe un objectif national des dépenses de santé restant à la charge finale des assurés après l'intervention des régimes obligatoires et des organismes complémentaires.

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

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à compléter le B du I de l'article 1^{er} par neuf alinéas qui définissent les dispositions devant figurer dans les lois de financement de la sécurité sociale.

Mme Jacqueline Fraysse a souligné l'importance d'intégrer dans le corps de la loi de financement des éléments détaillant les priorités fixées en matière de protection sociale, compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel qui a dénié toute valeur législative aux annexes à cette loi ; il s'agirait par exemple des mesures rendant compte de la mise en œuvre de la loi de financement de l'année en cours ou de l'énumération des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale.

Le rapporteur a estimé que ces données informatives doivent continuer à figurer dans les annexes, lesquelles, selon le Conseil d'Etat, ont une

valeur législative mais pas normative. Trop charger le dispositif de la loi de financement rendrait difficile le respect des délais constitutionnels encadrant son examen.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Mme Jacqueline Fraysse a présenté un amendement rendant obligatoire le dépôt d'un projet de loi de financement rectificatif lorsqu'il existe un risque sérieux que l'équilibre financier de la sécurité sociale de l'année en cours est « gravement compromis ». Les mesures correctrices portant sur l'année en cours doivent relever du Parlement et pas seulement du directeur de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM).

Le rapporteur a observé que la formule « gravement compromis » pose des problèmes d'interprétation. Cet amendement comporte une injonction au gouvernement, ce qui est anticonstitutionnel.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à ce que figurent obligatoirement, et non facultativement, dans les lois de financement les dispositions d'affectation de ressources, de modification des règles relatives aux ressources de la sécurité sociale et de fixation des règles relatives à l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et à la mise en réserve éventuelle de certaines recettes.

M. Maxime Gremetz a observé que cet amendement, qui ne supprime qu'un mot, est cependant très important pour déterminer la portée des lois de financement et renforcer l'information du législateur.

Le rapporteur a souligné que passer d'une faculté à une obligation serait effectivement lourd de conséquences et constituerait une contrainte excessive pour le gouvernement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur concernant l'intitulé de la première partie des lois de financement.

M. Jean-Marie Le Guen a présenté un amendement précisant que peuvent figurer en loi de financement les dispositions qui affectent les recettes de l'année ou des années ultérieures, plutôt que celles qui affectent les recettes de l'année et des années ultérieures. Cette modification donnerait une meilleure cohérence à la loi organique et permettrait d'élargir le champ de l'initiative parlementaire.

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen instaurant un monopole de la loi de financement de la sécurité sociale pour les mesures fixant la répartition du produit d'une contribution affectée dans sa majorité à des régimes ou organismes appartenant au champ de cette loi.

M. Jean-Marie Le Guen a indiqué que cet amendement est inspiré par la pratique existante en ce qui concerne les droits sur le tabac et est d'ailleurs voisin de ce qui a été proposé par le rapporteur de la Commission des affaires sociales au Sénat.

Le rapporteur a observé que cet amendement est incompatible avec l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances.

Rappelant qu'une loi organique peut déroger à une autre, **M. Jean-Marie Le Guen** a souligné qu'il s'agit de décider de l'affectation de plusieurs milliards d'euros. Si les commissions des affaires sociales des assemblées veulent avoir quelque poids dans l'examen des lois de financement, elles doivent détenir les clefs du financement de la sécurité sociale.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné deux amendements de M. Jean-Marie Le Guen, le premier incluant explicitement dans le champ facultatif des lois de financement les mesures relatives au taux des cotisations sociales, le second excluant explicitement ces mesures.

M. Jean-Marie Le Guen a déclaré que ce point doit être clarifié et que le Parlement est légitime à intervenir en matière de fixation de taux de cotisation.

Le rapporteur ayant rappelé qu'une loi organique ne peut modifier la limite entre le domaine législatif et le domaine réglementaire fixée par les articles 34 et 37 de la Constitution, la Commission a *rejeté* les amendements.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse mentionnant, parmi les mesures pouvant figurer en loi de financement, les modifications à titre expérimental des modalités de financement de la sécurité sociale.

M. Maxime Gremetz a rappelé que le président de l'UMP a lui-même évoqué l'opportunité de la réforme de l'assiette des cotisations sociales. Cet amendement consensuel vise donc à promouvoir des expérimentations en ce sens.

Le rapporteur a estimé qu'il n'appartient pas à une loi organique de prévoir des expérimentations. La question pourra être utilement posée à l'occasion du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse supprimant la mention, parmi les mesures facultatives de la loi de financement, de celles portant sur la mise en réserve des recettes.

Le rapporteur ayant relevé que la mesure proposée vise en fait à supprimer le fonds de réserve des retraites, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur concernant l'intitulé de la seconde partie des lois de financement.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Claude Evin supprimant la mention selon laquelle les règles relatives à la gestion des risques et des régimes de sécurité sociale ne peuvent figurer en loi de financement que si elles ont pour objet ou pour effet d'améliorer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant que les mesures des lois de financement relatives au contrôle du Parlement sur l'application de ces lois améliorent l'exercice de ce contrôle et peuvent prévoir le dépôt d'annexes supplémentaires au projet de loi de financement annuel.

La Commission a examiné un amendement du rapporteur prévoyant que seules les lois de financement de la sécurité sociale puissent décider de toute mesure législative d'exonération ou de réduction de cotisations sociales.

Le rapporteur a souligné l'importance de cet amendement, qui renvoie à la question de la compensation imparfaite des exonérations de cotisations sociales et de ses conséquences sur les finances sociales.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen proposant que les éventuels transferts de charge de l'Etat vers la sécurité sociale ou de recette de la sécurité sociale vers l'Etat soient inscrits en loi de financement de la sécurité sociale.

M. Jean-Marie Le Guen a souligné que cette préoccupation rejoint celle ayant guidé le précédent amendement du rapporteur, amendement qu'il aurait d'ailleurs pu cosigner si le rapporteur l'avait accepté.

Après que **le rapporteur** a émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Claude Evin présenté par **M. Jean-Marie Le Guen**, instituant un monopole des lois de financement sur les mesures visant directement les recettes des régimes et des organismes de la sécurité sociale.

La Commission a examiné un amendement du rapporteur visant à renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement, en prévoyant que le gouvernement informe en cours d'année les commissions parlementaires compétentes des mesures réglementaires ayant un impact financier significatif sur les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses.

M. Jean-Marie Le Guen a proposé de sous-amender cet amendement en excluant, par cohérence, les exonérations de cotisations sociales, qui n'auront plus lieu d'être.

Cette proposition n'ayant pas été retenue, la Commission a *adopté* l'amendement sans modification.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Marie Le Guen visant à élargir la mission d'assistance au Parlement confiée à la Cour des Comptes en matière de loi de financement de la sécurité sociale.

Après que **le rapporteur** a donné un avis défavorable, au motif que l'un de ses amendements remplit le même objectif, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 1^{er} ainsi modifié.

Après l'article 1^{er}

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Préel visant à rendre obligatoire la présentation d'une loi de financement de la sécurité sociale en équilibre. Rappelant que la Constitution n'impose pas une obligation d'équilibre au sens strict, **le rapporteur** a émis un avis défavorable.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Préel obligeant le gouvernement à présenter un projet de loi de financement rectificative dès lors que le comité d'alerte constate que le taux de croissance des dépenses des régimes de la sécurité sociale est supérieur de plus de 0,75 % aux prévisions figurant dans la loi de financement de l'année.

M. Claude Leteurre a souligné que cet amendement accroît le rôle du Parlement, conformément aux orientations du rapporteur.

Cet amendement comportant une injonction à l'égard du gouvernement, ce qui est contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, **le rapporteur** a émis un avis défavorable à son adoption.

Favorable à l'amendement, **Mme Jacqueline Fraysse** a estimé qu'il est nécessaire de clarifier la situation en cas de dérapage des comptes.

M. Jean-Marie Le Guen a relevé que la loi relative à l'assurance maladie pose une procédure d'injonction au profit du comité d'alerte.

M. Jean-Pierre Door a observé que la possibilité de présenter des dispositions rectificatives est d'ores et déjà prévue par l'article 1^{er} du projet.

M. Jean-Marie Le Guen a stigmatisé la vision purement gestionnaire à l'œuvre dans la réforme. Dès qu'un déficit est constaté, il est inscrit dans la dette !

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Avant l'article 2

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* quatre amendements présentés par M. Jean-Marie Le Guen visant respectivement à :

– inscrire explicitement le principe de sincérité dans la loi organique ;

– créer des lois de règlement de la sécurité sociale ;

– obliger le gouvernement à déposer un projet de loi de financement rectificative en cas de décalage significatif des prévisions de recettes et de dépenses avec les objectifs fixés par la loi de financement initiale ;

– obliger le gouvernement à déposer un projet de loi de financement rectificative dès lors qu'il est avéré que l'équilibre retracé dans l'un des tableaux d'équilibre ne sera pas respecté et si le comité d'alerte notifie un risque sérieux de non-respect de l'ONDAM.

Article 2 : Liste des rapports et des documents joints au projet de loi de financement de la sécurité sociale

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article de Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Jacqueline Fraysse a expliqué que cet article ne permettra pas de restituer tous leur sens aux débats sur la sécurité sociale dans la mesure où toutes les conditions ne sont pas réunies pour avoir une vision claire,

qualitative et prospective sur les objectifs assignés aux politiques de sécurité sociale et les moyens qu'elles mettent en œuvre.

Le rapporteur a fait valoir que le projet de loi modernise les annexes aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale

Deux amendements de Mme Jacqueline Fraysse et de M. Jean-Marie Le Guen ont ensuite été soumis à une discussion commune.

Mme Jacqueline Fraysse a expliqué que son amendement tend à ce que les projets de loi de financement de la sécurité sociale tiennent compte des objectifs prioritaires de santé et de sécurité sociale, rassemblés dans un rapport annuel.

M. Jean-Marie Le Guen a remarqué que ni le gouvernement, ni la majorité ne proposent d'engager une médicalisation de l'ONDAM. Celui-ci continuera donc d'être construit par rapport aux objectifs votés pour l'année précédente.

Le rapporteur a objecté que la rédaction des projets de loi de financement de la sécurité sociale tiendrait compte des propositions des caisses. En outre, le Sénat a ajouté deux annexes : l'une sur l'état sanitaire des populations, l'autre sur les soins couverts par l'ONDAM.

Suivant l'avis du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement de Mme Jacqueline Fraysse.

Elle a également *rejeté* l'amendement de M. Jean-Marie Le Guen tendant à ce que le rapport annexé présente les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale.

Deux amendements de Mme Jacqueline Fraysse et de M. Jean-Luc Prével ont été soumis à une discussion commune.

M. Maxime Gremetz a présenté un amendement de Mme Jacqueline Fraysse tendant à ce que le rapport annexé à chaque projet de loi de financement rende compte de l'évolution du niveau de prise en charge par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale des dépenses de soins et de biens médicaux, ainsi que des dépenses présentées au remboursement, pour l'année en cours et les quatre années à venir. Cette annexe est comme la charte des droits sociaux de la Constitution européenne : elle n'engage personne.

M. Claude Leteurre a défendu l'amendement de M. Jean-Luc Prével tendant à ce que le rapport annexé comprenne également le niveau de prise en charge des dépenses de soins et de biens médicaux, les dépenses

présentées au remboursement et celles consacrées à la prévention et l'éducation à la santé.

Le rapporteur a indiqué qu'un de ses amendements va dans le même sens que ceux des auteurs des deux amendements.

M. Claude Leteurre a *retiré* l'amendement de M. Jean-Luc Préel.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement de Mme Jacqueline Fraysse.

M. Jean-Marie Le Guen a présenté un amendement tendant à assurer la cohérence des informations fournies à la Commission européenne avec celles données au Parlement à l'appui du projet de loi de financement annuel. Cette cohérence ne va pas de soi et il convient d'éviter tout double langage.

Le rapporteur a fait valoir que cet amendement est inutile dans la mesure où l'article 50 de la loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances fait référence aux engagements pris auprès de la Commission européenne.

M. Claude Leteurre a souligné l'importance de cette question qui peut être reliée au problème de l'annualité des lois de financement. Cet amendement donnerait une valeur d'engagement aux objectifs pluriannuels.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement de M. Jean-Marie Le Guen.

M. Jean-Marie Le Guen a ensuite défendu un amendement proposant de définir une catégorie particulière d'annexes qui seraient communiquées avant le dépôt du projet de loi de financement et serviraient de base à l'organisation d'un débat au Parlement. Ces annexes contiendraient un rapport présentant des données sur la situation sanitaire et sociale et sur l'évolution des finances de la sécurité sociale et un rapport rendant compte des avis et des propositions des conseils des caisses nationales des régimes obligatoires de base.

Suivant l'avis du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite examiné cinq amendements de M. Jean-Marie Le Guen créant des annexes relatives :

– à l'évolution des statistiques sur les accidents et les maladies du travail ainsi que sur leur coût pour les comptes sociaux ;

– à l'évolution des systèmes de permanence des soins et de développement des réseaux de soins ;

– à l'évolution de la démographie des professions médicales et paramédicales ;

– aux politiques de prévention des risques médicaux et sociaux menées par les pouvoirs publics ;

– à une évaluation de l'évolution des pratiques contractuelles de bon usage des soins et des pratiques de certification et d'habilitation des professionnels de santé.

M. Jean-Marie Le Guen a fait valoir que ces sous-objectifs permettraient de structurer la politique de santé, d'améliorer le pilotage de l'assurance maladie, d'accroître l'efficacité de la loi relative à la santé publique et de médicaliser la construction de l'ONDAM.

M. Claude Leteurre a estimé que tous ces objectifs ont leur importance.

Le président Jean-Michel Dubernard a fait remarquer que la loi organique ne peut pas reprendre tous les éléments des réformes votées à l'occasion de la discussion des projets de loi relatifs à l'assurance maladie et à la politique de santé publique.

Le rapporteur a jugé que ces cinq propositions relèvent de la loi ordinaire et que le gouvernement peut prendre en compte ces préoccupations dans la construction de l'ONDAM.

Suivant l'avis du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* les cinq amendements.

M. Claude Leteurre a défendu un amendement de M. Jean-Luc Préel tendant à substituer à la logique de moyens, sur laquelle repose l'assurance maladie, une logique d'objectifs et de résultats formalisée en missions et programmes.

Suivant l'avis du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen tendant à supprimer la mention dans les annexes des éléments relatifs aux mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations.

M. Jean-Marie Le Guen a observé que, alors que rien n'a été retenu en faveur d'une médicalisation de l'ONDAM, le gouvernement a inscrit

dans le projet de loi organique cette mesure de simplification, ce qui souligne son approche comptable du problème.

Suivant l'avis du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse tendant à ce que les annexes analysent l'impact des exonérations de cotisations sociales patronales sur l'emploi et les salaires.

M. Maxime Gremetz a souligné que toute la politique de l'emploi du gouvernement repose sur la baisse du coût du travail, et donc sur les exonérations de cotisations patronales ; 21 milliards d'euros ont ainsi été donnés cette année et le chômage ne baisse pas. En suivant les recommandations d'un rapport, excellent, de la Cour des comptes, l'amendement proposé permet d'obtenir chaque année, avec le projet de loi de financement, l'analyse de l'impact des exonérations de cotisations sociales.

Le rapporteur a fait remarquer qu'un de ses amendements porte sur la compensation intégrale de l'exonération de cotisations sociales et que la rédaction du 4° du II de la rédaction de l'article L.O. 111-4, que propose l'article 2 du projet de loi, est suffisante pour répondre à la préoccupation exprimée par M. Maxime Gremetz.

Suivant l'avis du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de **Mme Jacqueline Fraysse** tendant à supprimer de l'annexe relative aux exonérations la présentation des mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours.

Le rapporteur a fait valoir que la Commission vient d'adopter un amendement imposant que les dispositions relatives aux exonérations de cotisations soient adoptées exclusivement *via* la loi de financement de la sécurité sociale. Par ailleurs, chaque projet de loi de financement, annuel, proposera une projection réactualisée des dépenses.

Suivant l'avis du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement du rapporteur prévoyant que l'annexe visée au 5° du II de l'article 2 du projet détaille et évalue l'impact financier de chaque mesure destinée à assurer la neutralité des relations financières des régimes de base de la sécurité sociale avec l'Etat et les collectivités publiques.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé que cette annexe vise à rendre compte des éventuels changements de périmètre intervenus pendant l'année entre l'Etat, les régimes de sécurité sociale et les autres collectivités publiques. Il est donc important de pouvoir en apprécier l'impact financier, car il serait peu satisfaisant de ne disposer que d'une simple recension des changements de périmètre.

La Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Claude Evin présenté par **M. Jean-Marie Le Guen**, prévoyant qu'une annexe détaille, sous la forme d'un tableau, les montants de l'intégralité des transferts de charges ou des recettes entre la sécurité sociale, l'Etat et les collectivités publiques.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement du rapporteur prévoyant que l'annexe mentionnée au 6° précise le périmètre de l'ONDAM, sa décomposition en sous-objectifs et l'évolution des composantes de ces sous-objectifs.

Le rapporteur a tout d'abord salué l'innovation que représente le vote d'un ONDAM décomposé et la possibilité pour les parlementaires d'effectuer des arbitrages à l'intérieur de celui-ci. Néanmoins, voter des sous-objectifs n'a de sens que si leur périmètre et leur contenu sont connus et restent relativement stables. C'est pourquoi l'amendement propose de renforcer les capacités de contrôle du Parlement en prévoyant que l'annexe relative au périmètre de l'ONDAM présente non seulement sa décomposition en sous-objectifs mais également l'évolution éventuelle des composantes de ces sous-objectifs.

La Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Le Guen introduisant la mention d'un « ONDAM médicalisé », suivant l'avis défavorable du **rapporteur**.

La Commission a ensuite examiné un amendement du rapporteur ayant pour objet de préciser que l'annexe visée au 6° indique également l'évolution de la dépense nationale de santé ainsi que les modes de prise en charge des dépenses de cet agrégat.

Le rapporteur a estimé que la notion de « dépenses par nature » de l'ONDAM ne correspond pas à un concept précis. De même, le périmètre de « l'effort national en matière de santé » est flou. Il est proposé d'y substituer la notion de « dépense nationale de santé », qui est un agrégat statistique bien

identifié notamment grâce aux travaux de la Commission des comptes de la santé. En outre, le suivi des modes de prise en charge de ces dépenses permettra de disposer d'une vue d'ensemble des éventuels transferts entre les régimes de base et les assurances complémentaires. Il permettra ainsi de répondre aux objectifs des deux amendements présentés précédemment par M. Claude Leteurre et M. Maxime Gremetz.

M. Jean-Marie Le Guen a souhaité savoir si le terme exact était celui de dépense finale ou nationale de santé.

Après que **le rapporteur** a répondu qu'il s'agit bien de la « dépense nationale de santé », la Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen prévoyant que l'annexe mentionnée au 6° comprend une décomposition de la consommation de soins et de biens médicaux faisant clairement apparaître la dépense remboursable, la dépense remboursée et le montant restant à la charge des ménages.

M. Jean-Marie Le Guen a indiqué qu'il s'agit d'un amendement important, dans la mesure où ce rapport serait établi par le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, qui permettrait d'avoir une analyse plus éclairante et sans doute moins statistique que celle visée à l'amendement précédent, sur la question du reste à charge.

Le rapporteur a observé que l'amendement est en partie satisfait par l'amendement précédent.

M. Jean-Marie Le Guen a fait valoir que le Haut conseil dispose d'une compétence et d'une méthodologie reconnues, qui sont autant de garanties d'acceptabilité des résultats présentés par cette étude. Cela permettrait ainsi de disposer d'un travail plus analytique, à défaut de quoi l'annexe reposerait sur les seuls chiffres de la Commission des comptes de la santé, qui présentent un intérêt limité pour les parlementaires.

Le rapporteur, après avoir rappelé que le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie est une instance consultative, s'est toutefois déclaré favorable à l'amendement.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Après que **le rapporteur** s'est déclaré défavorable, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Claude Evin prévoyant que l'annexe visée au 6° décrit pour chaque sous-objectif le périmètre retenu, l'évolution tendancielle des dépenses, l'impact des besoins de santé sur cette évolution ainsi que de diverses mesures légales, réglementaires ou conventionnelles susceptibles de l'infléchir ; cette annexe justifie la proposition du gouvernement pour chaque

sous-objectif et est soumise pour avis au comité d'alerte institué par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de coordination du rapporteur.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse prévoyant le dépôt d'une annexe établissant la liste des médicaments à service médical rendu (SMR) insuffisant qui continuent d'être remboursés par l'assurance maladie ainsi que leur impact financier.

M. Jacqueline Fraysse a expliqué que dans la mesure où le gouvernement n'a pas souhaité jusqu'à présent retirer de la liste des médicaments remboursables l'ensemble des médicaments à SMR insuffisant, dont l'utilité est pourtant quasi nulle pour plusieurs d'entre eux et qui sont même, selon l'ancien ministre chargé de la santé M. Jean-François Mattei, dangereux, il convient d'aller jusqu'au bout de cette démarche en évaluant l'impact financier de cette absence de décision de déremboursement par l'Etat.

M. Jean-Marie Le Guen a suggéré d'étendre le champ de cette annexe à l'homéopathie.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, qui a fait valoir qu'une telle disposition n'a pas sa place dans un projet de loi organique, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen prévoyant l'établissement d'annexes générales prévues par les lois et règlements, annexes destinées à l'information et au contrôle du Parlement en matière de sécurité sociale.

M. Jean-Marie Le Guen a précisé que l'objectif de l'amendement est d'inciter à la création d'annexes comparables aux « *jaunes* » des lois de finances.

Après que **le rapporteur** a indiqué que l'amendement est déjà satisfait, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse prévoyant l'établissement d'une annexe portant sur la liste des médicaments innovants mis sur le marché en cours d'exercice et leur niveau de remboursement.

Mme Jacqueline Fraysse a expliqué qu'il s'agit par cet amendement de veiller à ce que le rapport annexé apporte des éléments d'information au législateur sur la politique du médicament. Beaucoup de déremboursements ont été supportés par les assurés sociaux au prétexte que

cela permettrait à la sécurité sociale de mobiliser davantage de moyens pour les traitements innovants ou coûteux.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse prévoyant qu'une annexe énumère les fonds médicaux et hospitaliers et évalue leur impact sur l'ONDAM.

Mme Jacqueline Fraysse a souligné que cet amendement de bon sens vise à accroître la transparence des comptes de la sécurité sociale.

Le rapporteur ayant répondu que cette préoccupation est d'ores et déjà prise en compte dans les annexes visées au 7° et au 7° *bis* du II de l'article, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse prévoyant qu'une annexe énumère et évalue l'impact financier de l'ensemble des actions entreprises au titre de la maîtrise médicalisée des dépenses de santé.

Mme Jacqueline Fraysse a estimé qu'en tout état de cause on ne peut pas s'opposer à cet amendement au motif qu'il ne relève pas du champ de loi organique.

M. Jean-Marie Le Guen a rappelé l'importance décisive de médicaliser l'ONDAM.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse prévoyant qu'une annexe énumère les divers plans de santé en cours d'application ainsi que leurs modalités de financement et de mise en œuvre.

Mme Jacqueline Fraysse a jugé important que cet amendement permette de recenser les différents plans, notamment les plans de santé publique, annoncés par le ministre des solidarités, de la santé et de la famille et de préciser la part de leur financement par l'assurance maladie.

La Commission a *rejeté* l'amendement, **le rapporteur** ayant précisé que celui-ci est déjà satisfait par les dispositions de cet article prévoyant des annexes sur les programmes de qualité et d'efficience.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Le Guen prévoyant que les documents mentionnés au II sont déposés sur le bureau des assemblées et distribués au moins cinq jours francs avant le début

de la discussion par l'Assemblée nationale du projet de loi de financement de la sécurité sociale auquel ils sont annexés, après que **le rapporteur** a indiqué qu'un amendement présenté ultérieurement permettrait précisément de répondre à cette préoccupation.

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

Article additionnel après l'article 2 : Principe de compensation des exonérations de cotisations sociales ou des réductions d'assiette des contributions affectées aux régimes de base de la sécurité sociale

La Commission a examiné deux amendements identiques du rapporteur et de M. Jean-Luc Prével visant à modifier la loi organique relative aux lois de finances afin qu'elle prévoit que la loi de finances récapitule les mesures de réduction, d'abattement ou d'exonération prévues au 4° du II de cet article et arrête le montant de la compensation correspondante.

Le rapporteur a tout d'abord souligné l'importance de cet amendement visant à élever au niveau organique le principe de la compensation intégrale des exonérations de cotisations sociales ou des diminutions de recettes affectées à la sécurité sociale, principe posé par la loi de 1994. Il apparaît en effet important que la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales propose cette modification et qu'une discussion s'engage, même si le Conseil constitutionnel juge ultérieurement la disposition contraire à la Constitution. Il n'est pas acceptable en effet que la loi de financement de la sécurité sociale reste la variable d'ajustement de la loi de finances.

M. Jean-Marie Le Guen a observé que l'argument de la constitutionnalité de cet amendement joue en fait dans le sens contraire. En effet, si le principe de compensation est élevé au niveau organique, le Conseil constitutionnel disposera des moyens de veiller efficacement au respect de celui-ci. Il sera donc revêtu d'une force juridique et politique beaucoup plus forte.

La Commission a *adopté* les amendements.

Article 3 : Coordination

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article de Mme Jacqueline Fraysse.

M. Maxime Gremetz a expliqué qu'il est proposé de supprimer la possibilité de relever par voie réglementaire les plafonds d'avance de trésorerie de la sécurité sociale, dans la mesure où il s'agit d'une décision importante qui accroît le niveau d'endettement des organismes de sécurité sociale. L'impératif

de transparence des comptes exige que le Parlement soit saisi de ces modifications, alors que ces décisions sont prises par décret.

Mme Jacqueline Fraysse a considéré que ces mesures, qui jouent un rôle important en matière d'endettement, ne doivent donc pas relever du domaine réglementaire.

Après que **le rapporteur** a souligné qu'en supprimant cette possibilité la sécurité sociale pourrait risquer d'être un jour en cessation de paiement, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a ensuite donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 3 sans modification.

Article additionnel après l'article 3 : *Avis du Parlement sur les projets de décrets relevant les plafonds de recours à des ressources non permanentes*

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen prévoyant la communication aux commissions des affaires sociales des assemblées des projets de décrets relevant les plafonds de recours à des ressources non permanentes de trésorerie afin qu'elles donnent un avis sur ces décrets dans un délai de sept jours à compter de la notification des projets.

M. Jean-Marie Le Guen a précisé qu'il s'agit de donner les moyens au Parlement d'être informé et de réagir en conséquence avant l'adoption des décrets.

Le rapporteur s'est déclaré favorable au I de l'amendement qui permet aux commissions de faire connaître leur avis, sous la réserve de la suppression de la mention du délai, mais défavorable au II qui prévoit que la signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou après l'expiration du délai.

M. Jean-Marie Le Guen, après avoir indiqué que la vraie question porte sur la possibilité d'un débat politique et non pas sur une simple information, a accepté de rectifier son amendement en supprimant le II et en modifiant le I afin de supprimer la mention du délai de sept jours.

La Commission a *adopté* l'amendement ainsi rectifié.

Article additionnel après l'article 3 : *Alignement du calendrier de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale sur celui de la loi de finances*

La Commission a examiné un amendement du rapporteur visant au dépôt simultané du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances.

Le rapporteur a précisé que le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale reposent sur les mêmes hypothèses macroéconomiques. Les liens entre les deux textes se sont multipliés au fil des ans. Il est donc tout à fait cohérent que les deux textes soient déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale à peu près au même moment, c'est-à-dire au début du mois d'octobre. Cette proposition est d'ailleurs contenue dans la proposition de loi organique déposée par M. Yves Bur. En outre, le ministre a bien souligné lors de la discussion au Sénat la nécessité d'améliorer l'articulation des deux calendriers budgétaires.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel après l'article 3 : Date de dépôt des annexes

La Commission a examiné un amendement du rapporteur prévoyant un délai d'au moins trente jours entre le dépôt des annexes sur les bureaux des assemblées et l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale en première lecture par l'Assemblée nationale.

Le rapporteur a précisé que le Parlement doit être en mesure d'étudier les annexes au projet de loi de financement.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article 4 : Organisation de la discussion et des votes

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article de Mme Jacqueline Fraysse.

M. Maxime Gremetz a précisé que la procédure d'adoption proposée n'est pas satisfaisante. En effet, après avoir privé les partenaires sociaux de leurs droits de gestion de la sécurité sociale, le projet de loi organique encadre strictement les pouvoirs du Parlement.

Le rapporteur a indiqué que l'article organise la discussion au Parlement et s'est déclaré défavorable à l'amendement.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, elle a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Le Guen visant à faire précéder la discussion de la première partie du projet de loi de financement d'un débat sur le rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses à moyen terme.

La Commission a également *rejeté* un amendement de M. Jean-Luc Prével précisant la notion de « charge » mentionnée par l'article 40 de la Constitution dans le cadre de son application aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 4 sans modification.

Après l'article 4

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prével visant à créer une caisse des maladies professionnelles et des accidents du travail à gestion paritaire.

M. Claude Leteurre a rappelé qu'il s'agit d'une promesse ancienne visant à « autonomiser » une caisse des maladies professionnelles et des accidents du travail, promesse qui n'est malheureusement pas tenue par le projet de loi.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable à l'amendement car cette disposition ne relève pas d'une loi organique et des progrès ont été accomplis dans le sens souhaité par l'amendement, avec la conclusion récente de la convention d'objectifs et de gestion de la branche accidents du travail – maladies professionnelles (AT–MP).

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Le rapporteur s'y étant déclaré défavorable, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Luc Prével conférant une réelle autonomie à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

Article 5 : Compétences des commissions parlementaires

La Commission a d'abord examiné un amendement du rapporteur créant au sein des commissions chargées des affaires sociales des assemblées la fonction de rapporteur général.

Le rapporteur a précisé que la création de cette fonction de rapporteur général permettrait d'améliorer l'évaluation et le contrôle exercés par les commissions. Les relations suivies qu'entreprendrait le rapporteur général avec le Gouvernement et les gestionnaires des régimes lui permettraient de peser sur l'élaboration et l'application des lois de financement.

M. Jean-Pierre Door s'est déclaré gêné par cet amendement. La loi relative à l'assurance maladie a créé la MECSS, co-présidée par la majorité et par l'opposition, qui assure la continuité souhaitée par le rapporteur. Il est donc inutile d'ajouter une structure supplémentaire.

Le président Jean-Michel Dubernard a demandé au rapporteur de retirer son amendement car son vœu d'un suivi accru des lois de financement de la sécurité sociale a été satisfait par la création de la MECSS. En outre, la Commission est attachée au fait que les commissaires se succèdent sur les postes de rapporteurs des projets de loi de financement.

De surcroît, l'amendement correspond à une demande récurrente du Sénat qui n'a jamais abouti, notamment pour des raisons matérielles et de charge de travail. En effet, la charge de travail de la Commission est déjà très lourde car il n'existe pas, contrairement au Sénat, de commission chargée des affaires culturelles. La fonction de rapporteur général compliquerait encore le fonctionnement de la Commission.

Le rapporteur a maintenu son amendement en rappelant que la Commission des finances dispose à la fois de la MEC et d'un rapporteur général. Il a précisé avoir déjà formulé cette demande à plusieurs reprises, notamment auprès du président de l'Assemblée nationale.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen visant à supprimer dans la deuxième phrase du premier alinéa de la rédaction proposée pour l'article L.O. 111-19 du code de la sécurité sociale, les mots : « *en association avec les rapporteurs* ».

M. Jean-Marie Le Guen a souligné que l'opposition doit être associée au travail de contrôle exercé sur les lois de financement de la sécurité sociale par les rapporteurs, en parallèle avec ce que prévoit le projet de modification de la LOLF.

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de précision du rapporteur.

Elle a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 5 : Délai de réponse aux questionnaires budgétaires

La Commission a examiné un amendement du rapporteur fixant au 8 octobre au plus tard, la date à laquelle le gouvernement doit répondre aux questionnaires budgétaires en vue de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le rapporteur a observé que les réponses fournies par les questionnaires budgétaires sont une source précieuse et irremplaçable d'informations pour les rapporteurs et qu'elles doivent donc être adressées dans un délai raisonnable avant l'examen du projet de loi de financement.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel après l'article 5 : Obligation de réponse aux questions d'une mission d'évaluation et de contrôle

La Commission a examiné un amendement du rapporteur prévoyant qu'en cas d'absence de réponse à une demande d'informations formulée dans le cadre d'une mission d'évaluation et de contrôle, le président de la Commission chargée des affaires sociales peut demander à la juridiction compétente statuant en référé de faire cesser l'entrave sous astreinte.

Le rapporteur a précisé que l'amendement vise à renforcer le poids de la MECSS, comme la loi organique relative aux lois de finances l'a réalisé pour la MEC.

M. Jean-Marie Le Guen a considéré que l'amendement ne va pas assez loin et qu'il faudrait prévoir des sanctions pénales contre les fonctionnaires qui refusent de donner des informations au Parlement ou donnent des informations tronquées. A titre d'exemple, un questionnaire budgétaire relatif aux crédits de la communication est revenu pendant plusieurs années avec des réponses erronées, jusqu'à ce qu'un rapport de l'Inspection générale des finances constate une erreur de l'ordre de 40 % dans les réponses apportées.

M. Pierre-Louis Fagniez a approuvé les observations de M. Jean-Marie Le Guen.

Mme Jacqueline Fraysse a souhaité que soit créée une obligation de réponse à la charge du gouvernement.

Le rapporteur a considéré qu'une sanction pénale serait disproportionnée.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel après l'article 5 : Délai de réponse aux observations de la MECSS

La Commission a examiné un amendement du rapporteur prévoyant que lorsqu'une mission d'évaluation et de contrôle donne lieu à des observations notifiées au gouvernement ou à un organisme de sécurité sociale, celui-ci dispose d'un délai de deux mois pour y répondre.

Le rapporteur a précisé qu'il lui paraît opportun de renforcer le poids de la MECSS comme le fait l'article 60 de la LOLF pour les missions d'évaluation et de contrôle.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article 6 : Coordination

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article sans modification.

Article additionnel après l'article 6 : Saisine de la Cour des comptes

La Commission a examiné un amendement du rapporteur prévoyant la saisine de la Cour des comptes par les commissions parlementaires compétentes pour toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Le rapporteur a précisé que cet amendement vise à élever au niveau organique les dispositions organisant les relations entre les commissions du Parlement et la Cour des comptes et à prévoir un délai de réponse aux demandes du Parlement de huit mois au maximum.

M. Jean-Marie Le Guen a demandé si le président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales est habituellement destinataire des rapports des corps d'inspection.

Le président Jean-Michel Dubernard a précisé qu'il peut en être destinataire, à la demande du ministre compétent.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article 7 : Date d'application

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse prévoyant le remboursement immédiat de la dette de l'Etat envers les organismes de sécurité sociale.

Mme Jacqueline Fraysse a précisé que les arriérés de paiement, particulièrement importants, contribuent à creuser le déficit de la sécurité sociale. Il est donc impératif que l'Etat s'acquitte de l'intégralité de sa dette.

Le rapporteur a indiqué que cet amendement est satisfait, du moins en partie, par l'adoption de son amendement sur la compensation intégrale.

Mme Jacqueline Fraysse a répondu que l'objet des amendements est différent, puisque son amendement vise à un remboursement de la dette de l'Etat.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 7 sans modification.

La Commission a ensuite donné un **avis favorable** à l'adoption de l'ensemble du projet de loi organique ainsi modifié.

* *
*

Mercredi 13 avril 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné le rapport d'information présenté par **M. Pierre-André Périssol** sur la définition des **savoirs enseignés à l'école**.

Le président Jean-Michel Dubernard a tout d'abord remercié le rapporteur et les membres de la mission d'information pour l'importance et la qualité de leur travail, même s'il aurait sans doute été préférable que le rapport soit présenté à la Commission en décembre 2004, ce qui aurait permis d'apporter un éclairage lors de l'examen du projet de loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Les travaux de la mission n'en présentent pas moins un intérêt grâce notamment aux nombreuses auditions qui ont eu lieu depuis plusieurs mois.

Après avoir remercié l'ensemble des membres de la mission, **M. Pierre-André Périssol, rapporteur**, a indiqué qu'en effet soixante-seize personnes d'horizons très différents ont été auditionnées. Il faut également souligner que ce rapport est présenté au nom de l'ensemble de la mission, aucun de ses membres n'ayant formulé de réaction négative.

Il convient, en premier lieu, de rappeler les motifs ayant conduit à la création d'une mission d'information parlementaire sur la définition des savoirs enseignés à l'école. Si l'école a obtenu des résultats remarquables en une génération, les performances des élèves français dans les enquêtes internationales sont justes dans la moyenne. En particulier, les deux enquêtes du programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) lancées par l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) mettent en évidence le fait que les résultats des élèves français sont surtout médiocres quand il s'agit d'utiliser des connaissances en dehors d'une approche scolaire. Il existe donc des marges de progrès pour le système éducatif.

Il faut également souligner que l'expression du Parlement sur les contenus des savoirs enseignés est à la fois utile et légitime. Elle est utile car, comme l'ont avancé de nombreuses personnes auditionnées par la mission, les instances composées d'experts ou l'administration centrale du ministère se heurtent très vite au conflit entre les disciplines et aux pressions des lobbies. Or cette situation favorise le *statu quo*, l'empilement des savoirs et le compartimentage des connaissances plutôt que la prise de choix. Elle est légitime car il s'agit de l'engagement de la Nation en faveur de son école.

A quelles finalités doivent répondre les contenus des savoirs enseignés ? Pour définir le contenu du futur socle commun de fondamentaux, il est en effet important de définir précisément les acquis que tout jeune doit maîtriser à la fin de la scolarité obligatoire pour pouvoir poursuivre ses études, avoir un maximum de chances de réussir son insertion dans le monde du travail, faire face aux aléas de sa vie professionnelle et assumer correctement sa vie de citoyen.

Quels savoirs doivent, en second lieu, être enseignés ? Il convient tout d'abord de changer nos méthodes si l'on veut mettre en œuvre les nouvelles priorités. La mission a ainsi écarté l'approche par discipline, qui n'est pas pertinente, car elle ne rend pas compte de la complexification du monde et de sa rapidité d'évolution, ainsi que l'ont exprimé toutes les personnes auditionnées. A côté des connaissances, il faut définir des compétences telles que la capacité à s'adapter, à comprendre et à apprendre. D'ailleurs, l'Europe, l'OCDE et l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme tendent à définir les connaissances moins pour elles-mêmes que du point de vue de la capacité à les utiliser dans des situations variées, c'est-à-dire à les associer aux compétences. Il serait pour autant absurde d'opposer compétences et connaissances, car les compétences se développent au travers de l'apprentissage des connaissances.

Plusieurs pays voisins – la Finlande, la Belgique, le Portugal et les Pays-Bas – ont d'ores et déjà intégré les compétences clés dans leur programme éducatif et ils sont tous devant la France dans les évaluations internationales. L'Union européenne a, de son côté, introduit un cadre de référence de huit compétences clés assorties des connaissances, des aptitudes et des attitudes correspondantes.

Le Parlement est donc bien dans son rôle lorsqu'il s'interroge sur ce que l'école doit transmettre aux enfants de ce pays. Dans cette perspective, six compétences clés ont été définies par la mission.

– La première compétence est de savoir communiquer dans sa langue, apprendre à mettre en mots sa pensée et tenir compte du contexte dans lequel on s'exprime. Cela mobilise l'aptitude à écouter, à comprendre, à formuler ses arguments de façon convaincante et à admettre d'autres points de vue que le sien.

– Il faut ensuite savoir travailler en équipe, coopérer avec autrui et savoir vivre ensemble ce qui nécessite de faire valoir son opinion de façon constructive, de travailler en réseaux et de savoir résoudre un conflit. Il s'agit là d'un élément très important, qui n'aurait sans doute pas été abordé il y a une dizaine d'années, et dont l'intérêt majeur a été souligné par une grande majorité

des personnes auditionnées, aussi bien les représentants des employeurs que les confédérations syndicales.

– En troisième lieu, il est important d'encourager les élèves à se forger un esprit critique. A cet égard, l'exemple des technologies de l'information et de la communication (TIC) est très éclairant puisque toutes les personnes auditionnées ont situé leur apprentissage non pas dans une optique technique à des fins professionnelles mais comme un moyen de développer l'aptitude à rechercher, valider et trier de l'information.

– La quatrième compétence consiste à savoir se repérer dans le temps et dans l'espace. Comment en effet avoir un projet lorsqu'on n'a aucune notion de chronologie ? Comment se situer dans un monde sur lequel la télévision ouvre largement lorsqu'on n'a aucune notion d'espace ? L'un des principaux problèmes des 150 000 jeunes qui sortent chaque année du système scolaire en situation d'échec est de se situer dans l'espace et dans le temps. C'est pourquoi chaque élève achevant sa scolarité obligatoire, qu'il ait ou non la nationalité française, doit savoir se repérer dans le fonctionnement de la société qui l'entoure, se repérer dans l'espace géographique, historique, culturel, institutionnel français et européen.

– Il est également important de développer le potentiel des élèves à apprendre, c'est la condition même pour pouvoir continuer à s'adapter, à progresser et à se former tout au long de la vie. On retrouve ici les aptitudes à se motiver face à la démarche d'apprendre, à organiser son travail et à acquérir un certain degré d'autonomie.

– Enfin, la sixième compétence consiste à assumer ses responsabilités, à s'impliquer, à s'engager et à mener un projet. Il s'agit là d'une compétence civique qui inclut la reconnaissance de l'intérêt général, l'acceptation de devoirs au-delà des droits. Il s'agit également de l'appropriation des grandes problématiques sociales, économiques et environnementales.

Dès lors, de quelle façon certains apprentissages peuvent-ils contribuer au développement de ces aptitudes ? La mission propose de retenir quatre domaines pris en exemple.

– Savoir parler, lire et écrire pour maîtriser sa langue est tout d'abord essentiel dans tous les domaines de connaissances. Le rapport contient des repères et des instruments de mesure sur le savoir-lire qui ont été fournis par divers interlocuteurs.

– Il faut également savoir accepter la complexité du monde. La quasi-unanimité des autorités scientifiques consultées a en effet mis en avant l'extrême importance d'une démarche qui consiste à faire approcher la science

à partir des diverses formes d'intelligence sans accorder la primauté à l'abstraction ; développer la capacité d'observation et d'expérimentation ; établir un continuum entre les mathématiques, les sciences de la nature et la technologie de façon à ne passer que progressivement de la science aux sciences ; transmettre à tous, ce qui permet de réaliser que le monde n'est pas le fruit de processus magiques mais qu'il obéit à des lois rationnelles ; rechercher une tension vers le savoir, plutôt qu'une accumulation de savoirs. L'apprentissage de la science contribuera ainsi non seulement à la formation de l'esprit critique et rationnel mais aussi au développement des capacités langagières et à l'éducation morale et civique.

– Le troisième domaine d'apprentissage retenu est celui du travail manuel, de la technologie et des métiers. La mission souhaite mettre en avant le travail manuel qui est porteur d'une symbolique forte. Il permet d'abord d'apprendre à travailler avec ses mains et ainsi à maîtriser son geste au sens propre, ce qui contribue à se maîtriser au sens figuré. Il permet ensuite de revaloriser l'image des activités manuelles, ce qui est une des conditions de revalorisation de l'enseignement professionnel.

– Le quatrième et dernier domaine est celui de l'éducation physique et de l'apprentissage des règles et du respect des autres. La mission a auditionné Mme Marie-Thérèse Geffroy, directrice de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme, et M. Aimé Jacquet, directeur technique national de la Fédération française de football. Tous deux ont démontré qu'il ne fallait pas négliger dans les apprentissages scolaires la préparation physique et mentale : gérer le stress et gérer l'effort permettent de décupler les capacités, et la pratique du sport apprend à rebondir sur des échecs.

La mission a ensuite réfléchi aux conditions d'une transmission réussie de ces connaissances et compétences. Cinq conditions sont mises en avant dans le rapport si l'on veut que les contenus définis soient réellement acquis par tous les élèves à l'issue de leur scolarité obligatoire.

– Tout d'abord, il faut personnaliser les temps et les modes d'apprentissage pour tenir compte des rythmes propres à chaque enfant.

– En second lieu, il faut décloisonner les disciplines. Le constat est, sur ce point, presque unanime. Seul ce décloisonnement, en donnant du sens aux savoirs et en abordant les sujets de façon transversale, répond au besoin de développement de l'élève préadolescent.

– La troisième condition tient à la valorisation des diverses formes d'intelligence. L'école survalorise les capacités à l'abstraction. Il est nécessaire de rééquilibrer les approches inductives et déductives, de prendre en compte les intelligences techniques et manuelles, de plus faire appel à la créativité, à l'innovation.

– La quatrième condition est de nourrir la motivation des élèves. La mission a auditionné M. Marcel Ruffo, pédopsychiatre, et M. Christophe André, psychiatre. Ils ont montré l'importance de la confiance en soi dans le parcours scolaire et personnel. Selon M. Marcel Ruffo, les troubles de l'estime de soi constituent le facteur majeur de l'échec scolaire et ils sont mal évalués et pas pris en charge. C'est surtout au plan de la stabilité de l'estime de soi que l'école joue un rôle déterminant.

– La dernière condition consiste à adapter notre système d'évaluation aux nouvelles priorités. La Finlande, par exemple, a mis au point une grille d'évaluation du potentiel à apprendre avec une batterie d'indicateurs faisant référence à des connaissances factuelles, et à des capacités de pensée et de raisonnement. Certaines attitudes sont prises en compte comme la motivation à apprendre, l'acceptation des tâches, l'autoévaluation, *etc.*

En conclusion, la mission d'information a acquis deux convictions.

Tout d'abord, la définition des « savoirs enseignés à l'école » devra être concertée pour être partagée ; c'est indispensable pour que le socle commun soit demain adopté par les enseignants et compris par les parents.

En second lieu, la définition des « savoirs enseignés à l'école » devra recevoir une légitimité démocratique. La loi d'orientation a renvoyé la définition des compétences et connaissances constituant le socle commun, à un décret pris après avis du Haut conseil de l'éducation (HCE), qui est une instance d'experts. Il faudra trouver une voie démocratique pour sa validation. Sans cette validation démocratique, la réforme se bloquera comme cela s'est toujours produit. Un mandat validé par la représentation nationale sera indispensable pour que le HCE et l'administration puissent mener à bien ces profonds changements. Le contenu scolaire touche à la compétitivité de notre économie, à la cohésion de notre société, à l'avenir de notre pays, à l'identité de notre Nation. Le Parlement a donc particulièrement vocation à en débattre et à en valider les grands éléments qui seront proposés par le pouvoir exécutif.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Jean-Michel Dubernard s'est interrogé sur la notion de validation démocratique des connaissances. Si l'on voit bien son intérêt dans l'idéal, on peut douter de son efficacité. N'existe-t-il pas d'autres structures qui se révéleraient moins sensibles aux pressions de certaines disciplines ?

Par ailleurs, on peut regretter le manque d'articulation dans le rapport entre les savoirs enseignés à l'école et l'enseignement supérieur. Les connaissances acquises à l'école doivent former un puzzle, cohérent et

pluridisciplinaire, avant que l'étudiant ne se spécialise dans un parcours universitaire. Bon nombre de grandes découvertes ont été le fait de jeunes chercheurs qui trouvent des idées parce qu'ils sont encore très proches de leur formation scolaire générale. Ainsi, Watson a découvert la structure de l'ADN à 23 ans grâce à ses connaissances en géométrie de l'espace et en chimie acquises à l'école, avant de devenir généticien.

Mme Martine David a remercié le rapporteur pour sa synthèse complète des travaux de la mission d'information. Il est regrettable que ces travaux soient passés presque inaperçus, occultés par la discussion du projet de loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école alors qu'ils sont de grande qualité et que les auditions ont été diverses et très intéressantes. Le rapport devrait toutefois permettre aux responsables du ministère de l'éducation nationale de prendre conscience qu'il existe des partenaires pouvant apporter des contributions importantes à la réflexion sur l'évolution du système éducatif. Il est également regrettable de ne disposer des résultats de la mission qu'après le vote de la loi d'orientation. Beaucoup d'éléments du rapport auraient pu être pris en compte par le ministre lors des débats.

La structure, le contenu et la conclusion du rapport reflètent bien l'état de notre système éducatif ainsi que les marges de progression et les remises en cause nécessaires. Il ne faut pas figer dans le marbre le contenu de la loi d'orientation et le rapport de la mission propose à juste titre d'autres voies d'évolution que la seule expertise technique.

Les deux éléments de la conclusion du rapport sont particulièrement importants : la concertation sur un socle qui ne doit pas être figé ; la légitimité démocratique de la validation du socle. Sur ce dernier point, il appartient au HCE de présenter des propositions mais elles ne seront qu'un avis d'experts enfermés dans leur coquille. Si on s'en tenait à cet avis, on commettrait une erreur et on passerait à côté de la véritable réforme. En outre, seul le Parlement pourrait rendre toute sa crédibilité au système éducatif. Aussi, dès lors que le contenu du socle n'a pas été inscrit dans la loi, l'Assemblée nationale pourrait-elle, dès la prochaine rentrée scolaire, organiser un débat sans vote sur cette question afin de montrer l'engagement des parlementaires.

Craignant que ses propos n'aient été mal interprétés, **le président Jean-Michel Dubernard** a précisé qu'il est favorable à l'organisation d'un débat sur l'école à l'Assemblée nationale, indiquant toutefois que l'influence des groupes de pression n'y est pas absente.

M. Yves Durand a également remercié le rapporteur pour la qualité de son travail et la diversité des personnes auditionnées, diversité d'opinion et de compétence. Au cœur de la mission se trouve une question qui, pour être ancienne, n'en demeure pas moins fondamentale : que doit-on

apprendre à l'école ou, pour reprendre une expression célèbre, comment créer un nouvel « honnête homme » ? Claude Allègre, alors qu'il était ministre de l'éducation nationale du gouvernement de Lionel Jospin, avait organisé dans les lycées et sous la direction de M. Philippe Meirieu – auditionné par la mission – un débat sur les savoirs à enseigner.

Si l'on peut partager l'esprit et les conclusions du rapport présenté par M. Pierre-André Périssol, toutefois, la non-concomitance de ce rapport et de l'examen du projet de loi d'orientation est regrettable. De ce fait, le rapport, dont c'était pourtant le but, n'a pas pu alimenter le débat sur le projet de loi. Cependant, les lois ne sont pas figées – et celle-là moins qu'une autre en raison de sa vacuité – de telle sorte que des perspectives restent ouvertes. A ce titre, il serait souhaitable que le travail de la mission – qui dresse un état des lieux et soulève à bon escient de nombreuses questions – ne s'interrompe pas avec la publication du rapport et puisse se poursuivre, sous une forme qu'il reste à déterminer. Le sujet est d'une telle importance qu'une réflexion permanente est nécessaire. Cela pose évidemment la question du rôle et de la place du Parlement dans la définition des savoirs enseignés à l'école. Là encore, le débat n'est pas nouveau. Toutes les organisations syndicales d'enseignants sont favorables à ce que le Parlement décide du type de savoirs que doit transmettre l'école. Si cette dernière est au cœur de la société, le Parlement ne doit pas être écarté, fût-ce au profit d'un comité d'experts dont la composition n'est pas à l'abri de critiques. C'est ce qui se passe dans les pays du Nord comme la Finlande où le Parlement, s'il n'a pas vocation à définir précisément les programmes et les horaires de chaque discipline, se prononce sur la définition des savoirs et les finalités de l'école. Un débat parlementaire régulier sur l'école est donc nécessaire afin de procéder également à une évaluation du système éducatif. A l'évidence, le court débat budgétaire – qui constitue, à l'heure actuelle, la seule intervention régulière de la représentation nationale dans le domaine scolaire – n'est plus suffisante. Les experts doivent mettre en œuvre ce que le Parlement décide. Même la Cour des comptes n'a pas de légitimité démocratique pour décider quoi que ce soit. C'est pourquoi le travail de la mission doit être pérennisé, par exemple, sous la forme d'un groupe de travail.

Le président Jean-Michel Dubernard a répété qu'il est favorable à l'organisation d'un débat régulier sur l'école au Parlement mais pas à la prolongation des travaux de la mission, faute d'un outil juridique approprié. L'Assemblée nationale ne dispose pas d'une commission de l'éducation pouvant assurer la permanence de tels travaux, comme c'est le cas actuellement en Finlande ou l'a été en France sous la III^e République où cette commission a notamment été présidée par Paul Bert, physiologiste précurseur des greffes animales.

Mme Corinne Marchal-Tarnus a félicité le rapporteur pour son travail et notamment pour le courage avec lequel il a su porter des idées qui n'étaient pas toujours accueillies favorablement. L'école est le premier facteur de cohésion sociale et elle a vocation à former les jeunes en vue de leur vie d'adulte. Dans la poursuite de cet objectif, le système scolaire français rencontre à tous les niveaux – formation des maîtres, sédimentation des programmes, *etc.* – des difficultés qui sont essentiellement d'ordre structurel. Toutes les approches transversales, par compétences, du système éducatif ont fini par échouer faute d'adhésion des enseignants qui ne sont pas préparés à cela. Pour surmonter les difficultés, il importe, comme l'a très bien fait la mission, de trouver un consensus entre les différentes sensibilités politiques et de replacer le Parlement au centre d'un débat dont l'enjeu est l'avenir des enfants. Les orientations qui seront proposées par le Haut conseil de l'éducation créé par la loi d'orientation seront d'autant plus légitimes, et auront d'autant plus de chances de devenir réalité, qu'elles auront fait l'objet d'une validation par le Parlement.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a indiqué que le champ de la mission était celui de la scolarité obligatoire. Toutefois il y a lien entre les travaux de la mission et l'enseignement supérieur puisque le rapport, faisant écho aux propos tenus par différentes personnes auditionnées, préconise une pédagogie fondée sur le développement de capacités et de compétences clés et sur l'exercice de l'esprit critique plutôt que sur l'acquisition pure et simple de connaissances – que les élèves n'ont d'ailleurs pas le temps d'assimiler – ce qui les prépare mieux à des études ultérieures.

L'intervention du Parlement pour valider un cahier des charges qui s'imposera aux experts apparaît comme un élément fondamental. Le témoignage de M. Luc Ferry recueilli par la mission est sur ce point très éclairant : ancien président du Conseil national des programmes et ancien ministre de l'éducation nationale, il a connu le versant « expert » et le versant « politique ». Or, fort de cette expérience, il estime impératif la consultation du Parlement car lui seul dispose de la légitimité nécessaire pour faire face aux groupes de pression disciplinaires. Ces derniers structurent l'ensemble du système éducatif et seul le Parlement peut leur imposer une approche différente des enseignements. Le Parlement n'est peut-être pas insensible aux lobbies mais, pour sa part, la mission s'en est émancipée en définissant des objectifs prioritaires. Même l'éducation physique et sportive n'est pas traitée dans le rapport comme une discipline mais comme un instrument pour développer les capacités. Reste à trouver le moyen juridique le plus adéquat pour associer le Parlement à cette validation. Il ne s'agit pas, pour la représentation nationale, de faire un coup de force mais, fort légitimement, de prendre position dans un débat fondamental pour la société et de soutenir ainsi l'action du gouvernement.

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

*

La Commission a entendu **Mme Nicole Ameline, ministre de la parité et de l'égalité professionnelle**, sur le projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes (n° 2214).

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné que la Commission commence aujourd'hui, avec cette audition, l'examen du projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes. Ce texte attendu offre une palette renouvelée de mesures dont la diversité mais aussi la cohérence tendent à un objectif principal : la suppression, dans les cinq ans, des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes.

Quel chemin parcouru depuis la présentation par la ministre, lors du conseil des ministres du 24 juillet 2002, de vingt-cinq propositions en faveur de l'égalité professionnelle ! De la table ronde du 19 décembre 2002 à celle du 15 juillet 2003, sans compter les innombrables réunions avec les partenaires sociaux, c'est un réel travail de dialogue social qui a été mené. Fruit de ce travail, l'accord national interprofessionnel du 1^{er} mars 2004 relatif à la mixité et à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes a été signé par l'ensemble des partenaires sociaux. Certaines des mesures qu'il contient ont déjà été reprises dans la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 ; d'autres inspirent le présent projet. Il faut enfin mentionner le label égalité, lancé le 28 juin 2004, qui vise à valoriser tout organisme qui met en œuvre des actions exemplaires en matière d'égalité professionnelle. Une dizaine d'entreprises ont ainsi été récompensées fin mars.

C'est à l'aune de ces évolutions que ce texte doit être apprécié. Il comporte de nombreuses avancées, qu'il s'agisse de l'égalité salariale – entendue au sens large, comme prenant en compte l'ensemble rémunération principale et rémunérations accessoires – ou de la conciliation entre emploi et parentalité. Il s'inscrit aussi dans la continuité des lois qui ont ouvert la voie sans toujours tenir toutes leurs promesses. Enrichir les dispositifs existants pour en accroître l'efficacité, c'est bien l'enjeu de ce débat.

Sans doute certains esprits chagrins s'indigneront-ils que soit présentée une nouvelle loi, qui ne saurait suffire à faire évoluer les mentalités. Mais si, depuis cinquante ans, les écarts de rémunération diminuent continûment, c'est aussi grâce à l'adoption de lois successives. Et c'est parce que, depuis 1995, ces écarts semblent se stabiliser qu'il était important de reconsidérer ce problème. La démarche engagée est donc pleinement volontaire. Elle est aussi responsable, car elle vise à assurer un équilibre délicat

entre l'entière liberté de la négociation collective et des mécanismes permettant d'en renforcer l'effectivité.

Après avoir remercié le président Jean-Michel Dubernard, le rapporteur ainsi que l'ensemble des commissaires pour leur importante contribution à ce débat, **Mme Nicole Ameline, ministre de la parité et de l'égalité professionnelle**, a indiqué que la démarche poursuivie avec ce projet consiste à donner un contenu à l'égalité, car on s'est aperçu que proclamer ce droit ne suffit pas s'il ne se traduit par concrètement dans la réalité de la vie quotidienne des Françaises. S'agissant plus particulièrement de l'égalité salariale, dont le principe était inscrit déjà dans le traité de Rome, et en faveur de laquelle un grand nombre de dispositions ont été prises depuis des années, le fait même qu'un différentiel persiste entre la situation des hommes et celle des femmes, en particulier en ce qui concerne les rémunérations, montre l'inachèvement d'un engagement pourtant fondamental. C'est donc au nom de la justice et de la cohésion sociale, ainsi que du dynamisme de l'économie, qu'il faut aujourd'hui franchir un cap et aller vers une véritable conduite du changement au sein des entreprises. C'est l'objectif de cette loi, qui conforte les textes antérieurs sans jamais les remettre en cause, en particulier celui que nous devons à Mme Catherine Génisson, qui a posé des jalons importants.

Mais ce débat intervient dans un contexte nouveau marqué par une méthode qui privilégie le dialogue social et qui est particulièrement important dans l'esprit de gouvernance. Il faut donc que les acteurs économiques et sociaux, le gouvernement et le Parlement s'engagent résolument. Là aussi, la loi vient conforter une tradition ancienne et respecte les accords déjà conclus

Autre point très important, ce texte répond à la volonté clairement exprimée par le Président de la République de s'inscrire dans une logique de résultats. Parce qu'il s'agit d'une urgence sociale, économique et démocratique, il faut avoir atteint l'objectif fixé dans cinq ans. Cette loi doit donc être une étape décisive, définitive.

Le contexte démographique paraît plutôt favorable à son succès. En effet, la France va se trouver privée de centaines de milliers de compétences pour des raisons démographiques. Cela conduit les entreprises à repenser leur gestion des ressources humaines, qui deviennent tout à fait essentielles : la valorisation et la fidélisation des compétences, l'attractivité de l'entreprise doivent être repensées en fonction du capital humain. Les entreprises devraient donc être incitées à s'engager en faveur de ce texte qui parie à la fois sur la confiance dans les acteurs de l'entreprise et sur l'idée de généraliser par la loi le dialogue social sur une question aussi essentielle.

Pour cela, un dispositif novateur subordonne l'application des accords salariaux obligatoires à l'ouverture effective de négociations sur cette

question. Les accords de branche ne pourront être étendus que dans les mêmes conditions. C'est une façon de responsabiliser les acteurs sans prévoir de pénalité financière dès l'origine, ce qui aurait pu être perçu comme une marque de défiance.

Il est par ailleurs obligatoire, dans la mesure où l'on s'inscrit dans une logique de résultats, d'évaluer les effets de la loi à moyen terme. Des indicateurs permanents d'évaluation et de suivi sont donc prévus, ainsi qu'un bilan à l'occasion d'une conférence annuelle entre partenaires sociaux et gouvernement. En fonction des résultats effectifs de l'application de la loi, si le besoin s'en fait sentir, une taxe pourra être assise sur la masse salariale pour contraindre les entreprises qui n'ont pas voulu jusque-là à s'engager dans le dispositif.

L'autre grand volet du texte est la neutralisation de la maternité au regard des évolutions de salaire et de carrière, car c'est aussi en s'inscrivant dans une logique de valorisation des compétences qu'on relèvera le défi de l'emploi féminin et de la démocratie.

La France dispose d'un bon modèle social qui peut inspirer l'Europe. Les femmes travaillent dans une grande proportion – 80 % des 25-49 ans – et on constate non seulement que plus elles travaillent, mieux elles travaillent, mais aussi que plus elles accèdent à un emploi stable, plus elles ont d'enfants. Contrairement à ce qui se passait au XX^e siècle, les femmes ont besoin d'assurer leur autonomie professionnelle pour faire les choix familiaux qui leur conviennent. C'est pour cela que le texte vise à ce que les femmes participent à l'évolution générale des salaires sans que leur absence les pénalise. Car, dans les faits, ce n'est pas ainsi que les choses se passent : les salaires et les carrières stagnent au retour du congé de maternité. Pis, les jeunes filles intègrent ces éléments quand elles font leurs choix professionnels, admettant *de facto* que les femmes ne peuvent pas réaliser leurs propres ambitions. Elles sont à ce point dans la culture du compromis qu'elles considèrent en fait comme acquise l'impossibilité d'être mère tout en poursuivant sa carrière.

Il est donc très important de réparer cette injustice et de favoriser pour cela la conduite du changement dans les entreprises afin que les femmes ne soient pas empêchées de faire ce choix personnel de la maternité, qui est tellement important pour la Nation.

Le dispositif proposé consiste donc à les faire bénéficier de l'augmentation générale et de la moyenne des augmentations individuelles de salaire de leurs catégories professionnelles pendant leur congé de maternité. Une mesure d'incitation supplémentaire a été prévue pour les PME, sous la forme d'une aide d'environ 400 euros. C'est une façon de répondre à leurs

contraintes de gestion et de permettre aux plus petites entreprises de participer pleinement à la conduite du changement.

A ces deux mesures essentielles s'ajoutent des dispositions en matière de formation et de prise en compte des frais de garde. La priorité donnée à l'égalité professionnelle est aussi réaffirmée dans les entreprises publiques.

Sans doute aurait-il fallu aller plus loin en matière de formation et de temps partiel, mais il a semblé important de se concentrer sur les questions les plus emblématiques pour les femmes et pour les entreprises car il faut bien aller vers un véritable changement de culture. D'ailleurs, un certain nombre d'entreprises ont compris qu'il était aussi de leur propre intérêt de valoriser les compétences et de mettre un terme à un contresens économique et démocratique. La loi doit pousser cette démarche.

Après l'exposé de la ministre, **le président Jean-Michel Dubernard** a déclaré que la ministre pouvait compter sur la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour contrôler et pour évaluer. S'appuyant sur la modification du Règlement de l'Assemblée nationale, résultant d'une proposition de résolution déposée par M. Jean-Luc Warsmann et adoptée le 12 février 2004, elle a en effet décidé de recevoir, six mois après la publication d'une loi, le ministre concerné pour faire le point des décrets d'application. Elle a ainsi auditionné M. Philippe Douste-Blazy sur les lois relatives aux retraites, à l'assurance-maladie, à la santé publique et à la bioéthique.

M. Edouard Courtial, rapporteur, après avoir exprimé son soutien aux objectifs et à la philosophie générale de ce texte, a rappelé que le principe « à travail égal et performance égale, salaire égal » devrait être un principe intangible et que toute mesure visant à satisfaire cet objectif répond ainsi à une exigence de justice sociale.

Mais ce projet a aussi une dimension économique, tout aussi importante. Dans les prochaines années, la France sera confrontée à des départs massifs à la retraite. Pour satisfaire l'offre de travail qui en découlera, il faudra probablement attirer sur le marché du travail de nombreuses femmes, qui constituent un gisement insuffisamment exploité de main d'œuvre qualifiée et compétente. Encore faut-il que ces femmes se sentent accueillies dans de bonnes conditions, tant sur le plan salarial que pratique.

La philosophie générale de ce texte, c'est-à-dire celle de l'équilibre, est bonne : équilibre entre la responsabilisation des partenaires sociaux et l'intervention de l'Etat ; équilibre entre la reprise d'éléments des lois précédentes et l'introduction de nouvelles dispositions visant à en renforcer l'efficacité ; équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle. Parce que

l'égalité professionnelle est un sujet de société, certains affirment que, pour la promouvoir, il conviendrait plutôt de faire évoluer les mentalités que la loi. Mais la loi peut accélérer les évolutions en véhiculant des messages forts qui favorisent une prise de conscience collective. Elle est donc nécessaire.

Pour atteindre l'objectif de suppression des écarts de rémunération, les dispositions proposées au titre I^{er} du projet visent à une certaine exhaustivité : elles concernent tant la rémunération principale que les éléments accessoires, en particulier en matière d'intéressement ou de distribution d'actions. Sans doute certaines questions subsistent-elles, tant chez les responsables d'entreprises que chez les universitaires et les partenaires sociaux, qui en ont fait part au rapporteur à l'occasion de leur audition.

Cela vaut notamment pour la garantie relative aux augmentations dont bénéficierait la salariée à son retour de congé de maternité. Aussi serait-il souhaitable que la ministre apporte des précisions sur la manière dont cette mesure, qui fait l'objet de l'article 1^{er}, sera appliquée dans les entreprises, notamment les plus petites.

Les articles 3 et 4 fondent le socle du projet et illustrent bien l'idée d'équilibre. Le respect de la négociation collective en représente le cœur, conformément à l'ensemble de la démarche engagée par le ministère de la parité depuis trois ans.

Des précisions doivent toutefois être apportées :

– La subordination de l'extension des accords de branche au traitement d'un sujet particulier avait déjà été introduite pour le thème de l'égalité professionnelle, sans produire de réels résultats. Quelles mesures pourraient être prises pour que les nouvelles dispositions soient davantage respectées ?

– De plus, le texte mentionne que l'ouverture de négociations est requise, tant dans la branche que dans l'entreprise. Il n'est pas question que l'Etat interfère dans la négociation, mais ne peut-on pas apporter des précisions, qui pourraient relever du domaine réglementaire, pour éviter des négociations purement formelles, en s'inspirant de la notion de négociation loyale et sérieuse ?

– Enfin, il apparaît nécessaire de réfléchir dès maintenant à la forme que prendra le bilan à mi-parcours, prévu au II de l'article 4.

Le second titre du projet est consacré à la conciliation de la vie professionnelle et de la parentalité. Les mesures proposées forment un tout cohérent, dont la pertinence a été soulignée par tous. La conciliation entre vie professionnelle et vie familiale fait partie des préoccupations majeures des salariés. Le gouvernement a d'ailleurs beaucoup œuvré, depuis trois ans, à la

favoriser. Pour rendre encore plus efficace la loi, ne serait-il pas possible de conditionner l'octroi de certaines aides à l'engagement de l'entreprise en faveur de l'égalité professionnelle et de cette conciliation ? Ne pourrait-on majorer le montant de l'aide forfaitaire évoquée à l'article 7 pour les entreprises les plus vertueuses sur le plan de l'égalité professionnelle ?

Les deux derniers titres du projet comprennent des mesures fort intéressantes relatives à l'accès des femmes à des instances délibératives et juridictionnelles ainsi qu'à la formation professionnelle. Ne pourrait-on aller plus loin en promouvant la mixité dans d'autres instances de décision économique ou dans d'autres juridictions composées de magistrats non professionnels ?

Il est par ailleurs nécessaire de relancer la parité en matière de formation professionnelle, d'apprentissage en particulier. Dans les très petites entreprises et les entreprises artisanales, de nombreux emplois ne sont plus occupés, faute de main d'œuvre qualifiée. Le gouvernement a engagé, avec le plan de cohésion sociale, une vaste relance de l'apprentissage, avec pour objectif d'atteindre 500 000 apprentis en cinq ans. Dans ce cadre, il faudra porter un regard particulier sur l'apprentissage des femmes, qui sont absentes de filières professionnelles entières, et mener une réflexion d'ensemble sur la prise en compte de l'objectif d'égalité professionnelle dans les dispositifs d'aide à l'emploi.

Le rapporteur a conclu en remerciant la Commission d'avoir donné à un jeune élu, homme, la chance d'être le rapporteur de ce texte porteur d'avenir.

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, a rappelé que le rapporteur est aussi vice-président de la délégation aux droits des femmes et a remercié le président Jean-Michel Dubernard d'avoir saisi la délégation, qui a mené un important travail d'évaluation de la loi de 2001 sur les inégalités professionnelles. En effet, il ne faut pas oublier que cette loi prolonge les textes antérieurs de 1972, 1983 et 2001. Pour autant, les mentalités n'ont pas beaucoup changé, ce qui doit faire prendre conscience à chacun de l'importance de suivre l'application de la loi. La ministre doit donc être remerciée de soutenir le contrôle et l'évaluation régulière. Il est important de négocier non seulement sur l'égalité salariale, mais également sur l'égalité professionnelle, car l'objectif d'égalité salariale ne peut être atteint que si l'on prend en compte l'ensemble des inégalités professionnelles qui touchent les femmes.

Les recommandations de la délégation en vue d'améliorer le texte portent sur trois thèmes principaux : rendre la négociation plus efficace ; mieux

prendre en compte maternité et parentalité dans l'entreprise ; assurer une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes dans les instances professionnelles et les instances de décision.

En premier lieu, la délégation, sans vouloir que la loi interfère dans le déroulement des négociations, qui sont de la responsabilité des partenaires sociaux, souhaite que l'exigence d'engager sérieusement et loyalement des négociations soit affirmée dans le texte, comme c'est le cas pour les négociations relatives au travail de nuit. Il faut donc se réjouir que le rapporteur ait insisté sur ce point.

Consciente de l'importance du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle (CESP), auquel le texte donne un travail de bilan et d'évaluation, la délégation considère qu'il doit également contribuer à élaborer les outils permettant de mesurer les écarts de rémunération et préciser le contenu des indicateurs pertinents. C'est l'ensemble des rémunérations et les parcours professionnels, et non pas seulement les salaires, qui devront être pris en compte pour parvenir à un véritable rattrapage salarial.

Il n'appartient pas à ce projet de prévoir que le gouvernement pourra présenter un nouveau projet de loi qui mettrait une contribution financière à la charge des employeurs ne satisfaisant pas à l'obligation d'ouverture de négociations de rattrapage salarial. Cette disposition de l'article 4, qui revient à prévoir l'échec du texte avant même son entrée en vigueur, doit être supprimée.

Il apparaît également essentiel à la délégation de sensibiliser et de former les inspecteurs du travail aux problèmes d'égalité salariale et professionnelle et de donner un statut aux délégués régionaux et chargés de mission départementaux aux droits des femmes, qui doivent s'impliquer fortement dans la mise en œuvre de la politique d'égalité salariale et professionnelle.

La délégation n'estime pas opportun d'imposer la majoration automatique des rémunérations des salariées, en retour de congé de maternité, de la moyenne des augmentations individuelles perçues pendant ces congés par les salariés relevant de leur catégorie. Cette disposition, qui pose des problèmes de confidentialité, paraît complexe, contre-productive et source de contentieux.

Il faudrait par ailleurs faire davantage référence dans le texte à la conciliation entre activité professionnelle et vie personnelle, ce qui est une façon d'insister sur l'égalité entre homme et femme, dans la mesure où chacun peut faire son choix de vie.

La délégation estime que la représentation des femmes dans les élections professionnelles – comités d'entreprises, prud'hommes, commissions

administratives paritaires – devrait refléter la proportion d'hommes et de femmes de chaque collège électoral, entreprise ou corps de fonctionnaire.

Elle souhaite également ouvrir les conseils d'administration des entreprises, publiques et du secteur privé, à la représentation des femmes, en fixant un objectif d'au moins 20 % de représentants de chacun des deux sexes.

Enfin, la délégation considère que ce projet doit être l'occasion de transposer les dispositions relatives au harcèlement sexuel sous toutes ses formes sur le lieu de travail de la directive du 23 septembre 2002. Il serait particulièrement utile de donner à cette occasion une définition juridique au mot « sexuel », afin d'éviter des contentieux inutiles.

Telles sont les observations de la délégation, qui espère qu'elles pourront être reprises sous forme d'amendements afin de donner toutes ses chances de réussite à un texte dont l'objectif fondamental est partagé par tous et toutes.

Mme Catherine Génisson a souligné que ce texte est examiné dans un contexte économique et social difficile, marqué par un taux de chômage de plus de 10 %, dans lequel la situation des femmes se dégrade, y compris quand elles travaillent, en raison de la précarité. Une des causes en est bien évidemment le temps partiel, le plus souvent subi. Dans ce cas, il ne s'agit plus d'inégalité salariale mais d'inégalité tout court. Au nom de la justice et de la cohésion sociale invoquées par la ministre, il est impossible de ne pas traiter ce sujet, surtout quand on sait que la grande majorité des 3,5 millions de personnes qui travaillent et qui sont en dessous du seuil de pauvreté sont des femmes, des travailleuses pauvres.

Par ailleurs, en dépit de tous les outils législatifs et réglementaires utilisés depuis qu'on cherche à réduire les inégalités, ces dernières persistent. Elles sont dues bien sûr à la situation des femmes sur leur lieu de travail, dans l'entreprise comme dans les fonctions publiques, où le fameux plafond de verre existe aussi, mais qui sont un peu les oubliées de ce projet de loi.

Parmi les nombreux facteurs qui expliquent les inégalités, la formation initiale est un sujet majeur qui mériterait également d'être davantage traité. Il est dommage qu'il ait fallu un amendement d'origine parlementaire, adopté à l'unanimité, pour rappeler dans la loi d'orientation pour l'avenir de l'école l'importance de l'orientation, qui fait que 60 % des femmes sont concentrées dans 30 % des métiers, toujours les mêmes : services et professions intermédiaires.

Autre sujet capital, l'articulation des temps de vie. Aux obstacles culturels s'ajoutent les écarts entre les situations professionnelles des hommes et des femmes puisque, quand la différence de salaires atteint 20 à 30 %, il est

difficile à un couple de faire le choix que l'homme s'investisse dans la vie familiale à la même hauteur que la femme.

Il est donc impératif de passer de droits formels des femmes à des droits réels et on peut se demander si une loi est vraiment nécessaire pour cela ou si c'est surtout d'action politique qu'il s'agit. En la matière, la détermination de la ministre est certaine. Mais, dans la mesure où est intervenu, fait exceptionnel dans le contexte actuel, un accord national interprofessionnel entre l'ensemble des partenaires sociaux, est-il vraiment nécessaire de légiférer, d'autant que traiter uniquement l'égalité salariale et le congé maternité semble certes intéressant, mais très réducteur ? Et il est également dommage, si les inégalités sont largement dues à la discontinuité du parcours professionnel, de ne s'intéresser de ce point de vue qu'aux congés de maternité.

Il aurait aussi fallu dire que, si l'élément le plus criant est l'inégalité salariale, un grand nombre d'autres discriminations frappent les femmes, en particulier à l'embauche, à l'accès à la promotion, à la formation, et que c'est en s'attaquant aux causes de ces phénomènes qu'on réglera le problème de l'égalité salariale.

Il faudrait également disposer d'outils pour évaluer la situation des salariés et des négociations dans les très petites entreprises et les PME. Il est difficile d'imposer un rapport de situation comparée dans les entreprises de trois ou quatre salariés, mais c'est pourtant là que l'on crée le plus d'emplois et qu'il y a le plus d'inégalités.

C'est à juste titre que le rapporteur a insisté, comme la présidente de la délégation aux droits des femmes, sur la conduite de la négociation sociale. On sait par ailleurs que la présence des femmes dans les lieux de décision a une grande influence sur la qualité de ces décisions et il aurait donc été judicieux que le texte traite de la représentation des femmes. Les syndicats ont certes fait des progrès au niveau national, mais il y a encore trop peu de déléguées syndicales dans les négociations.

Enfin, la logique de résultats à cinq ans n'entre-t-elle pas en contradiction avec l'obligation de négociation spécifique dans les trois ans prévue par la loi du 9 mai 2001 ?

S'agissant plus précisément des articles du projet, le fait d'introduire, à l'article 1^{er}, à côté du rattrapage des augmentations générales de salaire, celui de la moyenne des augmentations individuelles, n'est-il pas extrêmement compliqué, car il s'agit de données confidentielles dont la divulgation pourrait donner lieu à contentieux. On peut même imaginer que cette mesure soit contre-productive si l'entrepreneur bloquait toute augmentation individuelle pendant le congé de maternité. Elle pourrait en

revanche avoir valeur pédagogique, en incitant à revenir à la gestion collective des salaires, alors qu'on privilégie plutôt actuellement l'accord individuel.

L'article 4 paraît particulièrement malvenu. En effet, outre que la pénalité assise sur les salaires si la loi n'a pas été suffisamment appliquée dans les deux ans et demi suivant son entrée en vigueur pourrait être immédiatement mise en œuvre, tant les entreprises sont réticentes à négocier, on délivre ainsi un message bien négatif puisqu'on envisage d'emblée l'échec de la loi.

L'article 7 suscite également beaucoup d'interrogations en instituant une prime stigmatisante à la femme qui accouche au profit des PME. On comprend mal ce qui motive cette mesure puisque les entreprises ne paient pas le salaire pendant le congé de maternité et qu'elles ne sont donc nullement pénalisées, à la différence des femmes, qui ne perçoivent que le traitement de base de la sécurité sociale.

Enfin, l'article 15 pose également problème dans la mesure où il s'inscrit dans une logique plus égalitariste qu'égalitaire.

Après avoir apporté son soutien aux recommandations de la délégation aux droits des femmes et annoncé que son groupe déposerait des amendements sur chacun des points soulevés par Mme Marie-Jo Zimmermann, **Mme Muguette Jacquaint** a, à son tour, insisté sur le contexte économique difficile, dans lequel les femmes, particulièrement frappées par le chômage, se voient proposer, de façon insultante, des emplois précaires. Ainsi, dans son département, la RATP a offert le 8 mars – beau cadeau pour la journée de la femme ! – d'embaucher des femmes à temps partiel, bien évidemment hors statut...

Il est par ailleurs dommage que le texte ne traite pas de la formation qui joue pourtant un rôle très important dans les inégalités professionnelles.

Comment, par ailleurs, ne pas douter de l'application effective de ce texte quand on voit que tous ceux qui l'ont précédé sont largement restés lettre morte ? On peut en particulier s'interroger sur son suivi dans les entreprises, dans la mesure où les inspecteurs du travail ne sont pas assez nombreux et où les procureurs de la République, débordés, classent le plus souvent sans suite les constats de discrimination.

Enfin, si le texte met l'accent sur le congé de maternité, il ne faut pas oublier que les jeunes femmes et celles qui n'ont pas d'enfant sont aussi victimes de discrimination.

Mme Martine David a souligné à quel point le temps partiel subi est un facteur essentiel d'inégalité. Pour que ce texte soit véritablement emblématique pour les femmes, comme l'a souhaité la ministre, il aurait été

indispensable de traiter ce sujet. On ne peut qu'être déçu que tel n'ait pas été le cas, car des centaines de milliers de femmes sont dans une situation sociale, humaine, économique, donc démocratique, déplorable.

Ce texte n'apportera rien d'autre que l'amélioration d'un certain nombre de parcours individuels ; il ne répond en rien aux difficultés essentielles. C'est donc une occasion manquée.

En réponse aux intervenants, **la ministre** a rappelé que l'inégalité est bien la cible de ce texte qui met l'innovation sociale au service de l'emploi. Aujourd'hui encore, un certain nombre de femmes ne sont pas à la place à laquelle elles devraient être dans l'emploi en raison des inégalités salariales. Cette loi marquera donc bien un progrès social pour toutes celles qui vivent l'inégalité salariale comme une barrière sociale et culturelle au sein des entreprises. En outre, parce qu'elle porte la marque de la culture des changements, elle permettra d'aborder ensuite d'autres sujets comme le temps partiel et la formation, dont nul ne mésestime l'importance.

La règle qui consiste à permettre aux femmes, à l'issue du congé de maternité de bénéficier, en plus de l'augmentation générale des salaires intervenue, de l'augmentation moyenne individuelle, n'est que justice ; elle a été expertisée et fonctionne déjà dans un certain nombre d'entreprises. L'option alternative consistant à prendre en compte les augmentations individuelles antérieures de la personne concernée pourrait poser problème pour les femmes nouvellement entrées dans l'entreprise et avoir comme effet pervers de freiner l'augmentation des jeunes femmes, pour ne pas avoir à les faire bénéficier de leur propre parcours. C'est en tenant compte de l'avis du Conseil d'État et après consultation des partenaires sociaux que le gouvernement a retenu une approche équilibrée.

En ce qui concerne l'efficacité des accords, une réunion avec l'ensemble des inspecteurs et des directions du travail est prévue en juin. Une circulaire permettra de veiller à une application très stricte de ces accords, ce qui est essentiel.

Contrairement à ce qui a été dit, prévoir un bilan à mi-parcours, c'est faire le pari de la responsabilité et du résultat. Prévoir une pénalité financière dès l'origine aurait été au contraire l'expression d'une défiance vis-à-vis des entreprises. Le gouvernement s'est placé dans une démarche plus positive qui consiste à dire que, puisque les partenaires sociaux sont engagés avec une détermination sans précédent dans le dialogue social, il faut d'abord leur faire confiance. Ensuite, si le dispositif n'est pas satisfaisant, la taxe sera instaurée à mi-parcours, dans trois ans. Cette mesure a été approuvée par l'ensemble des partenaires.

Le rapporteur a par ailleurs évoqué l'idée d'un encouragement financier en fonction des efforts fournis par l'entreprise. Il faut toutefois rappeler que le crédit impôt famille va déjà permettre d'aider de façon significative les entreprises qui s'engagent résolument dans une politique d'égalité professionnelle. Ce dispositif porte ses premiers fruits avec les projets de crèche d'entreprise ou interentreprises, qui profitent également à ces dernières et offrent un bon équilibre entre justice sociale et atout économique. Quand le groupe PSA constate que l'égalité est un gage d'efficacité économique, c'est un succès pour tous ceux qui ont travaillé sur ces sujets, car on n'est plus seulement dans l'idée d'un rattrapage social mais dans celle de la valorisation du travail des femmes et de leurs performances.

Le travail en faveur de la mixité dans l'apprentissage est déjà engagé. Des efforts sont également faits pour une traduction de l'idée d'égalité entre les hommes et les femmes dans le plan de cohésion sociale. M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique, a également engagé une consultation du Conseil supérieur de la fonction publique qui devrait permettre à l'État d'être exemplaire, car on ne peut demander aux entreprises de porter seules l'égalité professionnelle.

Le travail accompli par Mme Marie-Jo Zimmermann à la tête de la délégation aux droits des femmes est remarquable et il faut, en effet, inscrire les négociations dans une démarche « sérieuse et loyale ».

Le conseil supérieur de l'égalité professionnelle sera chargé d'un certain nombre de missions relatives aux indicateurs, en particulier de définir les critères d'évaluation de la loi. Les inspecteurs du travail seront spécialement chargés de cette évaluation sur le terrain. La contribution financière, il faut y insister, s'inscrit dans l'objectif de réussite du plan. S'il s'agissait de miser sur un échec, elle aurait été instituée immédiatement. Ce dispositif paraît efficace aux partenaires sociaux. Les entreprises, en particulier, s'engagent en faveur d'une montée en puissance rapide, au bénéfice de l'économie comme de la démocratie.

Les délégués régionaux seront intégrés au service de l'emploi. En dépit d'un budget serré, il faut qu'ils soient l'interface entre la vie économique locale, les droits des femmes et l'administration.

S'agissant de la conciliation entre vie personnelle et professionnelle, si le texte insiste surtout sur la maternité, il est évident que c'est plus globalement à l'articulation des temps et à la présence des femmes dans l'entreprise qu'il faut s'intéresser.

Toutes les directives européennes ont été transposées. Il est vrai que la question du harcèlement sexiste reste en suspens, mais la loi récemment adoptée sur les propos sexistes permet d'introduire la notion de sexisme dans le

droit positif français. Le fait de le sanctionner au même titre que le racisme constitue une avancée.

Comme l'a souligné Mme Catherine Génisson, alors que le temps partiel pourrait être une très bonne solution, il est aujourd'hui source d'inégalités. Si ce sujet ne figure pas dans la loi, c'est tout simplement parce qu'il relève, à leur demande, de la concertation qui va s'ouvrir dans les prochaines semaines avec les partenaires sociaux. Des propositions pourront ensuite être faites pour progresser sur un dossier essentiel car le lien entre précarité et inégalités étant évident, la consolidation dans l'emploi est la réponse appropriée.

Un plan va être prochainement lancé, avec les grands organismes qui en ont la charge, pour améliorer dans, les trois ans qui viennent, la formation des femmes, grâce en particulier à la validation des acquis de l'expérience. Cela permettra aussi qu'elles prennent toute leur place dans les entreprises dans le cadre du revirement démographique qui s'annonce.

Le projet de loi ne s'oppose pas au dialogue social, il en est le produit et peut même en être la concrétisation. Il renforce les lois existantes, qui ne sont pas suffisamment appliquées. S'il insiste tant sur la maternité c'est parce qu'elle est déterminante dans les choix d'orientation professionnelle que font les jeunes filles. A l'heure actuelle, elles se placent souvent dans une situation de renoncement ou de compromis. Mettre l'accent sur ce point est donc important pour les femmes comme pour les entreprises. L'aide forfaitaire qui est accordée à ces dernières n'est pas une prime pour les femmes, mais une aide aux entreprises, une prime d'ingénierie destinée à faciliter le remplacement de la personne qui part en congé de maternité. Il s'agit d'assouplir cette période qui est souvent mal vécue par les entreprises.

Il est vrai par ailleurs que l'amont et l'environnement des entreprises sont largement concernés par les inégalités puisque les questions d'orientation, de formation, de mode de garde ou de culture jouent directement. Mais les progrès devraient être rapides. Les changements déjà intervenus dans certaines entreprises montrent que la dynamique des salaires et des carrières est profondément modifiée en relation avec la lutte contre les inégalités. C'est un effet évident d'une nouvelle culture d'entreprise. Cette loi aura donc un effet déclencheur, elle permettra de fixer un cap nouveau, c'est pourquoi la ministre y consacra toutes ses forces.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié la ministre pour cet échange qui a vivement intéressé les membres de la Commission, ce qui laisse espérer un débat passionnant en séance publique.

*

La Commission a examiné, sur le rapport de **M. Edouard Courtial**, le projet de loi relatif à **l'égalité salariale entre les femmes et les hommes (n° 2214)**.

Compte tenu de l'échange très nourri avec la ministre de la parité et de l'égalité professionnelle, **le rapporteur** a indiqué qu'il n'avait pas d'autres observations à formuler, au titre de la discussion générale, mais se réservait la faculté de proposer des amendements à la Commission lors de sa prochaine réunion.

Le président Jean-Michel Dubernard a pris acte de ce que les commissaires présents ne souhaitaient pas s'exprimer au titre de la discussion générale du projet de loi, l'audition de la ministre ayant permis à chacun de s'exprimer longuement.

* *
*

***MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE
DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE***

Jeudi 14 avril 2005

– Auditions sur l'organisation et le coût de gestion des branches de la sécurité sociale

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement

Informations relatives à la Commission

I – *M. Hervé Morin* 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 nommé *M. Yvan Lachaud* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 13/04/2005).

II – La commission a désigné *M. Yvan Lachaud*, membre de la mission d'information sur la politique des pouvoirs publics dans le domaine de l'éducation et de la formation artistiques, en remplacement de *M. Pierre-Christophe Baguet*, démissionnaire.

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

Mardi 12 avril 2005

Présidence de M. Patrick Ollier, président

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a examiné, en deuxième lecture, sur le rapport de **M. Jean Proriot**, les **amendements** au projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la **régulation des activités postales (n° 2157)**.

Article 1^{er} : Statut des opérateurs postaux

La Commission a *accepté* un amendement n° 2 rectifié de son rapporteur, puis a *repoussé* un sous-amendement n° 36 de M. Alain Gouriou à l'amendement n° 4 de la Commission.

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

La Commission a ensuite *accepté* un amendement rédactionnel de son rapporteur tendant à harmoniser la désignation des opérateurs postaux autorisés au sein du code des P&CE.

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

La Commission a *repoussé* un amendement n° 33 de M. Alain Gouriou.

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

La Commission a *repoussé* un amendement n° 39 de M. François Brottes, et a ensuite *accepté* un sous-amendement n° 37 de M. Alain Gouriou à l'amendement n° 11 de la Commission.

Elle a ensuite *accepté* un amendement de son rapporteur tendant à rétablir dans sa rédaction initiale les deux derniers alinéas de cet article afin de redonner un rôle décideur, et non pas seulement consultatif, aux associations représentatives des collectivités locales, ainsi placées au même niveau que

l'Etat et La Poste, dans le dispositif conventionnel fixant les conditions constitutives du fond postal national de péréquation territoriale

Elle a ensuite *repoussé* un amendement n° 42 de M. François Brottes.

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

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* les amendements n° 43 et n° 32 de M. François Brottes.

Article 2 : Organisation de la régulation postale

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

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 41 de M. François Brottes.

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

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

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

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel ainsi qu'un amendement de cohérence du rapporteur. Elle a également *accepté* l'amendement n° 16 rectifié du rapporteur visant à recentrer le contrôle de la comptabilité analytique sur la conformité aux exigences de la directive de 1997 modifiée par la directive de 2002, après avoir *accepté* un sous-amendement de M. François Brottes à l'amendement du rapporteur, tendant à remplacer les mots « vérifier les conditions de financement du service universel » par les mots « garantir les conditions de financement du service universel ».

Puis, la Commission a *accepté* l'amendement n° 29 de M. Pierre-Christophe Baguet.

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

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 196 de M. Daniel Paul.

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

La Commission a *accepté* un amendement du rapporteur tendant à mettre en cohérence les missions de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques avec l'extension du champ de la régulation des activités postales.

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

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

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 *repoussé* le sous-amendement n° 35 de M. Alain Gouriou à l'amendement n° 23 de la Commission.

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

La Commission a *accepté* un amendement du rapporteur tendant à tirer les conséquences rédactionnelles du remplacement du cahier des charges de La Poste par des décrets en Conseil d'État.

Article 20 : *Réaménagement du code des P&CE*

La Commission a *accepté* un amendement du rapporteur visant à améliorer la présentation du code des postes et des communications électroniques.

Le président Patrick Ollier a indiqué qu'en Conférence des Présidents les 100 amendements socialistes concernant les points postes avaient été jugés irrecevables en application de l'article 41 de la Constitution.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mardi 5 avril 2005

*Coprésidence de M. Édouard Balladur,
président de la commission des affaires étrangères,
et de M. Pierre Méhaignerie,
président de la Commission des finances*

La Commission des Affaires étrangères, en réunion conjointe avec la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan, a procédé à l'audition de M. Joaquin Almunia, commissaire européen chargé des affaires économiques et monétaires

M. Edouard Balladur, Président de la Commission des Affaires étrangères, s'est dit très heureux d'accueillir le commissaire européen chargé des affaires économiques et monétaires, et très désireux de s'enquérir auprès de lui de la nature exacte de l'assouplissement récent du Pacte de stabilité et de croissance, ainsi que des perspectives de développement économique de l'Union européenne.

M. Joaquin Almunia a remercié la Commission des affaires étrangères et la Commission des finances de leur invitation, et s'est proposé de faire un exposé sur la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, suivi de réponses aux questions sur ce sujet et sur d'autres.

L'application du Pacte a donné lieu, en novembre 2003, à un véritable conflit politique entre pays membres. M. Pedro Solbes, qui était alors commissaire aux affaires économiques et monétaires, a présenté au Conseil une recommandation destinée à donner plus de force à la surveillance budgétaire dont faisaient l'objet l'Allemagne et la France. Ces deux pays, auxquels il avait été recommandé de procéder à un ajustement de leurs finances publiques en raison d'un déficit supérieur à 3 % de leur PIB en 2002, avaient pris des mesures qui n'ont pas été considérées comme suffisantes par la Commission, laquelle a proposé la poursuite d'une procédure de déficit excessif. Le Conseil, toutefois, n'a pas voté cette recommandation de la Commission, et a préféré adopter des propositions politiques allant dans le même sens, mais n'ayant pas de base juridique. Etant donné que le Conseil avait la faculté de modifier le

contenu de la recommandation, mais non celle de l'ignorer, il s'en est suivi une crise politique très forte, qui a nui à la crédibilité même du Pacte.

A la suite de l'arrêt rendu par la Cour de justice en juillet 2004, la Commission, alors présidée par M. Romano Prodi, a décidé de présenter une nouvelle communication demandant une réforme de certains aspects du Pacte. Entre cette initiative et l'accord conclu par le Conseil le 22 mars 2005, la Commission et le Conseil ont beaucoup travaillé, tant au niveau du conseil Ecofin que, sur un plan plus technique, au sein du Comité économique et financier. Une partie des éléments de cet accord doit être reprise dans des propositions de modification des deux règlements du Conseil qui constituent, avec la résolution adoptée par le Conseil européen d'Amsterdam en 1997, la base juridique du Pacte : le règlement 1466 qui traite de l'aspect préventif du Pacte, et le règlement 1467 qui traite de la procédure pour déficit excessif.

La Commission travaille à cette modification, et sans doute pourra-t-elle proposer une recommandation au Conseil avant la fin du mois d'avril 2005, en vue d'une adoption définitive, sous réserve de l'accord du Parlement, par le Conseil européen de Luxembourg dans le courant du mois de juin, c'est-à-dire avant la fin de la présidence luxembourgeoise de l'Union.

La modification de la partie préventive du Pacte porte sur l'utilisation des instruments mis à la disposition de la Commission et du Conseil pour la surveillance des politiques budgétaires en vue d'atteindre l'équilibre à moyen terme des finances publiques des pays membres.

Il s'agit en premier lieu de définir l'objectif même d'équilibre à moyen terme, entendu comme une situation soit excédentaire, soit équilibrée ou proche de l'équilibre, en consentant toutefois une plus grande souplesse aux pays qui ont un potentiel de croissance élevé et dont les finances publiques sont viables : c'est le cas de pays comme l'Irlande ou comme certains nouveaux Etats membres, qui peuvent se permettre de tendre vers un déficit limité, légèrement inférieur à 1 % du PIB. En revanche, des pays ayant une dette publique très élevée par rapport au PIB, ou une population très vieillissante, ou un potentiel de croissance faible, devraient tendre à moyen terme vers un équilibre plus strict, voire vers l'excédent.

Il s'agit en second lieu de tenir compte des réformes structurelles en cours dans chaque pays. Ainsi, un pays fournissant un effort considérable, de nature à améliorer la viabilité à long terme de ses finances publiques, pourrait bénéficier d'une plus grande souplesse, à laquelle n'aurait pas droit un pays s'exonérant d'un tel effort. La Commission pourrait même adresser à ce dernier une observation (*policy advice*), en cas d'absence d'effort d'assainissement budgétaire au moment favorable du cycle. L'histoire économique récente offre notamment l'exemple de deux pays qui, pour ne

l'avoir pas fait au cours des années 1990, n'ont pu maintenir leur déficit budgétaire au-dessous de 3 % de leur PIB lorsque la croissance leur a fait défaut.

S'agissant de la procédure pour déficit excessif, l'accord s'est fait très tôt sur la nécessité de rendre les délais plus flexibles. Actuellement, l'ajustement doit être fait un an après la constatation du déficit excessif. Or il y a des cas où la situation économique du pays ne rend pas pertinente une réaction si brusque, et c'est pourquoi il est proposé de porter ce délai, sous certaines conditions, à deux ans. Il est en outre prévu de répéter la première recommandation avant de passer à la seconde, qui est la dernière étape avant la sanction.

Reste la question la plus difficile : comment définir le « déficit excessif » ? Actuellement, la seule possibilité d'échapper au caractère automatique du seuil de 3 % du PIB est l'existence de circonstances exceptionnelles, telles qu'une récession sévère, et encore faut-il que le dépassement soit limité et temporaire. C'est pourquoi il est proposé de tenir compte, le cas échéant, de certains « autres facteurs pertinents ». De ce fait même en l'absence de circonstances « exceptionnelles », et toujours à condition que le dépassement soit limité et temporaire, la Commission pourra estimer ne pas devoir ouvrir de procédure, ou le Conseil décider de ne pas autoriser son ouverture. La réforme proposée vise ainsi à substituer à un mécanisme automatique un jugement circonstancié.

Enfin, la réforme permettrait de mieux tenir compte, tant dans la partie préventive de l'application du Pacte que dans sa partie correctrice, de considérations telles que le niveau de la dette, son évolution ou, plus généralement, la viabilité des finances publiques d'un pays. La justification la plus profonde, en effet, de la surveillance et de la coordination des politiques budgétaires au sein de l'Union économique et monétaire, c'est d'éviter la dérive des finances publiques vers une situation non viable. L'évolution des taux d'intérêt sur les marchés financiers n'est plus seulement fonction de paramètres tels que l'inflation ou même les déficits publics en tant que tels, mais aussi de la viabilité générale des finances publiques. Or il est des pays dont les déficits publics n'ont jamais dépassé 3 % du PIB, mais où cette viabilité est néanmoins compromise à plus long terme.

Pour l'instant, il convient d'appliquer le Pacte dans son dispositif actuel, en sachant toutefois qu'un certain nombre d'éléments interprétatifs peuvent d'ores et déjà être utilisés. C'est ainsi que, dans les deux ou trois mois qui viennent, l'Union devra prendre une décision relative au cas de l'Italie et du Portugal, qui ne présentent pas encore un déficit excessif, mais qui risquent de se trouver dans cette situation à brève échéance. M. Joaquin Almunia a conclu son intervention en disant que, contrairement à ce qu'on lit parfois dans la

presse, la réforme n'affectera ni les principes du Pacte, ni les objectifs, ni la surveillance budgétaire, qui sera plus souple sous certains aspects, mais plus stricte sous d'autres.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la Commission des Finances, a demandé comment serait assurée la cohérence, ou la synthèse, entre la nécessaire maîtrise des déficits et donc des dépenses publiques, d'une part, et la demande de la Commission de porter à 1,14 % du PIB le prélèvement fiscal au profit de l'Union européenne, d'autre part.

M. Joaquín Almunia a répondu que la part du budget des Etats membres consacrée au financement de l'Union était somme toute fort modeste. Il est vrai que l'évolution des dépenses compte parfois plus que leur niveau, mais l'éventuelle évolution des montants alimentant le budget européen ne devrait pas être très forte, sauf si l'accord conclu mettait fin à l'exception britannique, auquel cas l'incidence de l'abandon du « chèque britannique » sur les finances publiques du Royaume-Uni serait notable... L'incidence sera particulièrement positive pour les nouveaux Etats membres qui bénéficieront désormais des fonds structurels, du fonds de cohésion ou de la PAC. L'élargissement aura également des conséquences pour les pays jusqu'alors éligibles à l'obtention de ces fonds et qui sortiront des deux premiers dispositifs. Aussi, que l'on retienne le niveau de 1 % comme le demandent certains pays, ou celui de 1,14 % comme le propose la Commission, ou un niveau intermédiaire susceptible de faire consensus, l'effet sur les budgets nationaux de la progression de la contribution des Etats membres au budget de l'Union restera limité, et bien inférieur, en tout état de cause, à la nouvelle répartition des crédits communautaires résultant de l'élargissement.

Le Président Edouard Balladur a fait observer que la réforme du Pacte de stabilité et de croissance ne mettrait pas pour autant fin aux discussions budgétaires entre Etats membres.

Estimant la procédure d'avertissement et de sanction prévue par le Traité constitutionnel encore trop complexe, il a demandé comment pourrait fonctionner le mécanisme du Pacte de stabilité dans la mesure où la proposition de la Commission visant à constater le déficit excessif d'un Etat ne pourrait être modifiée, semble-t-il, qu'à l'unanimité par le Conseil, tandis que les recommandations du Conseil devraient être prises à la majorité qualifiée des membres de l'Eurogroupe.

Il s'est ensuite interrogé sur les modes de consultation des Parlements nationaux et a souhaité savoir si ces derniers seraient appelés à voter, et quelle serait alors la portée leur avis. Par ailleurs, quel sera leur rôle dans la définition des programmes de stabilité et de convergence ou en cas de procédure d'alerte et de recommandation ?

Approuvant la nécessité d'une latitude d'appréciation des « circonstances exceptionnelles » ou des « autres facteurs pertinents », il a demandé si des critères précis permettraient néanmoins de faire une application plus claire de la procédure pour déficit excessif.

Il a enfin souhaité connaître la position des dix nouveaux pays membres quant à leur entrée dans la zone euro et les perspectives de ces adhésions à l'Eurogroupe.

M. Joaquin Almunia a souligné que le processus de décision, dans sa partie préventive, sera inchangé. La Commission continuera de donner son avis sur chaque programme de stabilité et de convergence, avis qui sera analysé par le Comité économique et financier, puis soumis au conseil Ecofin. Cette procédure n'a jamais posé problème, et les décisions du Conseil ont toujours été prises par consensus, le cas échéant après quelques discussions sur des points de détail.

Quant à l'avertissement préalable, (*early warning*), il s'agit, en droit, d'une recommandation de la Commission au Conseil, lequel l'accepte – ou non – à la majorité qualifiée. La nouveauté consiste en la possibilité pour la Commission de publier de son propre chef un *policy advice* ; reste à savoir si cette possibilité sera consacrée par un règlement, ou si elle fera seulement l'objet d'un accord politique du Conseil.

Enfin, la procédure pour déficit excessif prévoit, aux termes de l'article 104-4 du Traité, que le rapport de la Commission soit soumis pour avis au Comité économique et financier, après quoi il revient à la Commission, en vertu de l'article 104-5, d'estimer, au vu dudit avis, s'il y a ou non déficit excessif. Si elle estime que oui, elle présente une recommandation en ce sens au Conseil, qui se prononce à la majorité qualifiée, sur la base de l'article 104-6. Si le Conseil décide de suivre la Commission, celle-ci présente, sur le fondement de l'article 104-7, une recommandation d'ajustement budgétaire, que le Conseil peut alors modifier à la majorité qualifiée. En ce cas, les règles de répartition des droits de vote sont susceptibles d'être modifiées par la future Constitution, qui prévoit en outre d'exclure de l'ensemble du processus de décision les pays non membres de l'Eurogroupe, qui ne le sont actuellement qu'à partir des dernières étapes de la procédure pour déficit excessif ; de surcroît, le Conseil devrait motiver par écrit une éventuelle décision contraire à la recommandation de la Commission.

Le rôle des Parlements nationaux a fait l'objet de longues discussions, qui se sont soldées par un compromis. Les gouvernements communiqueront aux Parlements nationaux le contenu des programmes de stabilité et de convergence, que chaque Parlement analysera suivant ses propres procédures.

Quant aux critères et à leur définition, la Commission et le Conseil se sont efforcés de dégager une approche commune. Il s'agit notamment, concernant l'évolution de la situation économique à moyen terme, du potentiel de croissance, des conditions de la conjoncture, des réformes structurelles de l'économie, des dépenses nationales de recherche et développement ; concernant l'évolution de la situation budgétaire, des efforts d'assainissement, des perspectives d'évolution de la dette, des investissements publics, de la qualité globale de la situation des finances publiques ; concernant les « autres facteurs pertinents », il s'agira de prendre en considération des éléments tels que le niveau de la contribution financière à la solidarité internationale ou à l'unification de l'Europe.

S'agissant de la zone euro, tous les pays, à l'exception du Royaume-Uni et du Danemark, qui ont obtenu une dérogation spécifique, ont vocation à en faire partie, et en ont même l'obligation théorique. La Suède, cependant, pose un problème particulier dans la mesure où elle s'est prononcée par référendum contre le passage à l'euro. Parmi les dix nouveaux Etats membres, tous doivent et souhaitent, toujours en théorie, adhérer, en 2010 au plus tard à l'Eurogroupe. Trois d'entre eux, l'Estonie, la Lituanie et la Slovénie, sont déjà membres du mécanisme communautaire de change, étape préalable et nécessaire, d'une durée minimale de deux ans, avant l'adhésion. Trois autres, Chypre, la Lettonie et Malte, ont posé leur candidature au dit mécanisme. Deux autres, la Pologne et la Slovaquie, souhaitent adopter l'euro en 2009, ce qui suppose qu'ils adhèrent au mécanisme de change dès l'an prochain. Enfin, la Hongrie et la République tchèque sont les moins pressées, puisqu'elles préfèrent attendre 2010. La décision finale d'entrer dans la zone euro, qui doit tenir compte des conditions posées par le traité de Maastricht, appartient au Conseil, sur proposition de la Commission.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général de la Commission des Finances, s'est réjoui de la perspective d'adaptation du Pacte de stabilité et de croissance, qui conserve cependant, comme l'a montré l'exposé du commissaire, une certaine complexité. Il a ainsi demandé si l'on pouvait considérer comme facteurs pertinents, susceptibles de justifier le non-déclenchement d'une procédure pour déficit excessif, une baisse d'impôt ciblée destinée à stimuler la croissance, ou encore une dépense d'investissement dans le secteur militaire ?

S'agissant de l'euro, on peut se demander si son niveau élevé par rapport au dollar ne constitue pas une donnée structurelle, découlant de l'entente implicite entre les Etats-Unis et certains autres pays, au premier rang desquels la Chine, entente qui permet à ces pays d'inonder le monde de leurs productions industrielles et aux Etats-Unis de financer leurs déficits colossaux.

Face à cette conjonction d'intérêts, la politique monétaire de l'Union européenne n'est-elle pas terriblement impuissante ?

M. Didier Migaud a préalablement rappelé que la suppression de l'exception budgétaire britannique nécessitait l'assentiment du Royaume-Uni lui-même, avant d'approuver l'interprétation donnée par le commissaire de l'accord du 23 mars 2005 sur le Pacte de stabilité et de croissance. Il a demandé si la Commission s'apprêtait vraiment, comme l'écrivent certains journaux, à faire de nouvelles observations à la France sur son déficit pour 2005, et s'est inquiété de l'évolution des taux d'intérêt cette même année.

M. Jacques Myard a rappelé que le Pacte avait été imposé par certains pays pour assurer la stabilité de l'euro. Or, la stabilité de l'euro est fonction, avant tout, du solde des transactions courantes. Cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas maîtriser les dépenses et réduire les déficits, mais c'est une affaire intérieure à chaque pays. Aussi peut-on regretter que l'excellent exposé du commissaire n'ait pas évoqué la politique monétaire.

Les déficits budgétaires naissent parfois d'un excès de dépenses, mais souvent aussi d'une absence de croissance. Or, la comparaison entre les pays de l'Union montre que ceux qui sont restés en dehors de la zone euro ont, depuis 1999, un taux annuel de croissance supérieur d'un point. La question de fond est que la zone euro n'est pas une zone économique optimale, et que l'on ne peut rien à cette situation, sauf à la corriger par des transferts permanents.

Les sanctions prévues par le Pacte, qui plus est, sont irréalistes : demander à un Etat qu'il consente un effort budgétaire équivalent à un demi-point de PIB est dangereusement déflationniste. Il est déplorable qu'aucune leçon n'ait été retenue de la politique menée par Pierre Laval en 1935 !

M. Daniel Garrigue a regretté que le Pacte de stabilité et de croissance soit davantage conçu pour veiller à la stabilité que pour stimuler la croissance. L'équilibre à moyen terme des finances publiques n'est pas un objectif en soi, et mieux vaut avoir un léger déficit, éventuellement durable, s'il est la contrepartie d'une croissance plus soutenue. En revanche, on a laissé adhérer à l'euro des pays endettés au-delà de leur PIB...

Il serait souhaitable que les choix européens de politique économique soient mieux reliés à la mise en œuvre des politiques nationales. Or l'on manque justement des instruments qui pourraient assurer l'interface entre les deux. Il y a bien des programmes de stabilité et de convergence, mais leur portée, de l'aveu même du commissaire, reste fort théorique dans la mesure où l'on ignore de quelle façon les Parlements nationaux s'en saisiront. Ne faudrait-il pas donner plus de force à ces instruments ?

M. Joaquin Almunia a souligné que la stabilité, l'équilibre budgétaire, l'assainissement des finances publiques étaient des conditions nécessaires, mais non suffisantes de la croissance. C'est pourquoi il faut analyser les coûts et les bénéfices des réformes structurelles, comme ceux des baisses d'impôts : certaines, qui ont un coût évident à court terme, sont de nature – mais il faut le démontrer – à renforcer, à long terme, le potentiel de croissance, et donc la solidité des finances publiques. Si le Pacte a été critiqué, c'est pour l'application trop mécaniste qui en a été faite ; si réforme il y a, elle ne peut donc se borner à remplacer le taux de 3 % par un autre taux plus élevé, mais doit permettre une meilleure évaluation d'ensemble des situations.

Art difficile en économie, la prévision est quasiment impossible en matière de taux de change, et c'est pourquoi la Commission n'a pas fait de prévision pour 2005, mais une simple hypothèse technique, celle d'un euro valant 1,32 dollar. Lors du G7 de février 2004, l'Europe en a certes appelé à des politiques de change qui évitent les mouvements erratiques et désordonnés, mais ses propres marges de manœuvre sont limitées. La situation actuelle favorise vivement les exportations chinoises en même temps que le financement des déficits américains, mais dans l'hypothèse où la Chine, demain, déciderait de ne plus acheter uniquement du dollar et de miser sur l'euro, le niveau de celui-ci monterait encore. La seule chose certaine, c'est qu'il serait contre-productif de dire sur un ton comminatoire aux Chinois ce qu'ils doivent faire...

Enfin, tout accord sur le financement de l'Union requiert l'unanimité des pays membres. Cela vaut pour la suppression de l'exception britannique comme pour le montant des aides structurelles versées à tel Etat membre, ancien ou nouveau. L'exercice est donc difficile, mais tous les Etats ont besoin qu'un accord soit conclu dès cette année. Le Royaume-Uni, entend-on souvent dire, pourrait provoquer un blocage, mais l'expérience montre qu'un pays qui campe seul sur ses positions risque de perdre beaucoup sur d'autres dossiers. Aussi est-il permis de se montrer raisonnablement optimiste et d'escompter qu'un accord sera conclu avant la fin du mois de juin.

S'agissant des déficits publics de la France, la Commission maintient, pour 2005, la prévision qu'elle faisait en octobre 2004, c'est-à-dire 3 % du PIB, soit un demi-point de plus que la prévision du gouvernement français. S'il en est ainsi, point ne sera besoin de prendre des mesures. En revanche, la prévision de la Commission pour 2006, à politique constante et en l'absence de nouvelle soule, est de 3,4 %. Contrairement à ce qu'a dit M. Jacques Myard, un effort d'un demi-point n'est pas à qualifier de considérable : certains pays ont fait un effort double et s'en sont fort bien trouvés, tant pour ce qui est de la croissance que de l'emploi, et leurs finances

publiques assainies leur permettent en outre d'utiliser l'arme budgétaire pour soutenir l'activité lorsque c'est nécessaire.

Les pays de la zone euro ont bénéficié, il ne faut pas l'oublier, d'une baisse considérable des taux d'intérêt, baisse d'autant plus forte que ces taux étaient élevés au départ, et qui allège d'autant le poids du service de la dette. C'est le cas de l'Espagne, de l'Italie – mais non pas celui de l'Allemagne, qui avait déjà les taux les plus bas. Sur les douze pays de la zone euro, seuls trois n'ont pas le « taux » le plus favorable ; et ce « taux » reste plus favorable que celui des pays candidats à l'euro, y compris ceux dont les performances sont les plus remarquables en matière de déficit et d'endettement. La crédibilité que confère l'euro, et qui se traduit par les taux d'intérêt, nominaux et réels, les plus bas de l'histoire de l'Europe, est un avantage collectif, dont le maintien requiert une politique et une surveillance coordonnées, faute desquelles cet avantage sera perdu pour tout le monde.

La faiblesse, dans certains pays, de la croissance et de l'investissement ne tient pas au niveau des taux d'intérêt, qui sont très bas, mais au manque de potentiel de croissance, dû au mauvais fonctionnement de certains marchés et au manque de confiance des consommateurs comme des investisseurs. L'Irlande, la Finlande, l'Espagne ont une croissance soutenue, que l'euro ne bride pas, et si l'on peut arguer que l'Irlande et l'Espagne avaient un retard de développement à rattraper, ce n'est pas le cas de la Finlande.

Selon les prévisions de la plupart des observateurs des marchés, les taux d'intérêt devraient légèrement remonter en 2005, jusqu'à 2,3 % pour les taux à un an et à 3,6 % pour les taux à dix ans. Mais il est possible aussi que les marchés s'abstiennent d'anticiper cette hausse.

Il avait été demandé à la Commission, lors de la discussion sur la réforme du Pacte, de mettre davantage l'accent sur le critère de l'évolution de la dette, et même, à l'initiative de la France, d'élaborer d'ici à 2006 une méthode commune pour estimer l'impact des *implicite liabilities*, liées notamment au vieillissement de la population, sur les finances publiques.

S'agissant du lien avec les politiques nationales, il est vrai que les programmes de stabilité et de convergence ne font pas partie, dans beaucoup de pays, des éléments du débat parlementaire. Toutefois, et c'est un apport du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, les programmes de réformes structurelles et les politiques orientées, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, vers la croissance, l'emploi, la compétitivité et la cohésion sociale, seront élaborées simultanément au niveau national. C'est une très bonne chose, car il est souhaitable qu'il y ait une plus grande appropriation du débat par les Parlements nationaux, ainsi que par les partenaires sociaux et les opinions publiques.

Le Président Edouard Balladur a remercié le commissaire européen chargé des affaires économiques et monétaires, l'a félicité tant pour sa grande maîtrise des dossiers que pour la conviction avec lesquelles il les a exposés, et s'est dit d'accord, à titre personnel, avec l'essentiel des points de vue qu'il a exprimés, notamment sur la nécessité, dans l'intérêt même de la croissance et de l'emploi, de remettre de l'ordre dans les finances publiques.

* *
*

Mardi 12 avril 2005

– Audition de M. Michel Barnier, ministre des affaires étrangères,
sur l'actualité internationale et sur le rôle de l'Union européenne dans la
solution du conflit au Proche-Orient

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement

* *
*

Mercredi 13 avril 2005

- Rapport d'information sur les ONG françaises
- Compte rendu du déplacement effectué en Bulgarie par le président Édouard Balladur
- Examen de divers projets de loi
- Communication sur la francophonie

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 12 avril 2005***Présidence de M. Guy Teissier, président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **le général Gérard Bezacier, directeur du centre de doctrine d'emploi des forces (CDEF)**.

Le président Guy Teissier a indiqué que le CDEF avait organisé, en novembre dernier, une première rencontre rassemblant des industriels, des politiques et des militaires autour d'une réflexion enrichie par plusieurs retours d'expérience. Les actes de cette rencontre témoignent d'un esprit et d'une liberté de ton semblables à ceux qui règnent lors des universités d'été de la défense organisées par la Commission.

Le général Gérard Bezacier s'est dit très heureux de pouvoir s'exprimer devant la Commission et déterminé à user de sa liberté de langage habituelle. En effet, dans la période de transition historique en cours, la nature des conflits se modifie et il importe, afin de trouver les meilleures voies pour la France et l'Europe, d'échanger de plus en plus d'idées dans tous les domaines de responsabilité de la société.

Le CDEF est une structure récente, créée le 1^{er} juillet 2004, et directement placée sous les ordres du chef d'état-major de l'armée de terre. Cet organisme de réflexion et d'expertise comporte trois volets d'action principaux.

L'écriture d'une doctrine évolutive et adaptée aux missions actuelles des forces recouvre les modes d'action des troupes, les procédures et les organisations.

L'appui à l'entraînement direct passe par un retour d'expérience très riche, ouvert sur les témoignages alliés. La France, depuis les années quatre-vingt-dix, est passée d'une armée statique à une armée d'emploi, et ce sont désormais les unités elles-mêmes qui alimentent les réflexions. Il s'agit aussi de développer l'évaluation des exercices majeurs joués au niveau de la division, du corps d'armée ou de la brigade, en examinant les solutions choisies, les procédures, le traitement des thèmes et l'organisation, jusqu'aux choix tactiques ou opératifs. Mieux vaut en effet évaluer les exercices par soi-

même qu'attendre que l'adversaire attribue sa note. C'est assez nouveau et cela exige une évolution des mentalités.

La simulation et la recherche opérationnelle sont indispensables pour l'entraînement des postes de commandement, afin qu'ils puissent conduire les exercices en toute liberté, en évitant les dérives de coûts. La simulation devient également un élément incontournable de l'entraînement des unités de plus bas échelon et deviendra un outil d'aide à la décision dont nos forces n'auront pas à rougir face aux Britanniques ou aux Américains, grâce aux talents de l'industrie française.

À ces trois piliers s'ajoutent deux volets importants.

Le CDEF diffuse une documentation au profit de l'ensemble de l'armée de terre.

Il a la volonté de faire rayonner la pensée militaire. Les jeunes officiers, voire les sous-officiers, sont encouragés à s'exprimer sur les objets tactiques qui leur sont familiers et à proposer des améliorations, à l'instar des Américains, très avancés dans ce domaine avec leurs boîtes à idées. La petite revue interne à la communauté doctrinale, *Héraclès*, donne ainsi la parole aux brigades pour qu'elles décrivent la façon dont elles appliquent leur doctrine d'emploi en Afghanistan, en Côte-d'Ivoire, au Kosovo ou lors des exercices pratiqués en France, afin de retrouver la liberté de ton nécessaire à une armée en action.

Le général Gérard Bezacier a ensuite décrit les trois sujets d'étude du CDEF pour 2005.

Premièrement, le CDEF cherche à préciser quels sont les adversaires des forces terrestres françaises et à déterminer les probabilités des scénarios d'emploi possibles. Pendant la guerre froide, la France ne reconnaissait même pas que l'Union soviétique était l'ennemi. Aujourd'hui, elle n'a peut-être pas d'ennemi mais en tout cas des adversaires car elle déplore des morts et des blessés sur les théâtres d'opération. Même si elle n'avait pas d'ennemi, il faudrait se poser une question : à qui peut-elle apparaître comme un ennemi ?

La nature des conflits a radicalement changé. Il ne s'agit plus d'agressions ou de conquêtes mais de conflits que l'on peut qualifier de « moralisateurs », visant soit à rétablir l'ordre, soit à faire prévaloir des valeurs, et qui se caractérisent par l'apparition d'un acteur majeur, à rebours de toute l'histoire militaire et du droit – *jus ad bellum* et *jus in bello* – depuis le plus haut Moyen-Âge : les populations civiles. C'est presque révolutionnaire : dans un contexte d'affaiblissement des États, de radicalisation et de dispersion de la violence, de prégnance de l'environnement juridique et médiatique, les

populations – celle de la France comme celle des pays où son armée intervient – jouent un rôle central. Les Occidentaux, depuis 1945, ont bien du mal à établir la paix, même lorsqu'ils ont gagné la bataille, parfois avec une facilité déconcertante : deux Corées coexistent toujours, les guerres d'Indochine et du Vietnam se sont soldées par un échec, les Balkans flambent dès que les forces d'interposition relâchent leur pression et l'ONU doit maintenir sa présence à Chypre.

Deux grandes catégories d'ennemis ou d'adversaires doivent être distinguées : les armées de type classique, qu'elles soient faibles, moyennes ou fortes, et les groupes asymétriques, terroristes, milices ou guérilleros. Tous accordent une importance majeure aux civils, qu'ils les emploient en tant que base logistique, protection, bouclier ou agents. Par ailleurs, tous les conflits se nouent en zone urbaine, où se passent les affaires des hommes : le temps des armées en campagne est passé. Enfin, dans ce monde où les échanges d'informations prennent tant d'importance, les médias sont toujours omniprésents.

Ces ennemis et ces adversaires sont d'une grande intelligence et font payer très cher ceux qui les sous-estiment. Ils ont parfaitement compris qu'il est illusoire d'attaquer ou d'accepter la confrontation sur les champs où ils sont vulnérables et développent des modes d'action indirects. Or le modèle d'armée occidentale repose sur deux piliers : la rapidité de la force mécanique et la capacité de détection des moyens électroniques. Premièrement, à la vitesse d'action ou de réaction, l'ennemi oppose le temps long de l'histoire des hommes car il a compris que les armées des démocraties sont sensibles à la versatilité des opinions et par conséquent fragilisées par les opérations qui s'éternisent. Deuxièmement, ils offrent le moins de cibles possible aux moyens de détection électronique, voire aucune – même s'il a été démontré, en Irak, qu'aucune armée ne peut tout voir, quels que soient les outils déployés. L'outil classique mécanique et électronique est donc mis en échec. La plus puissante armée du monde déplore ainsi, en Irak, plus de 1 300 tués et plus de 12 000 blessés, dont 5 000 à 6 000 très gravement – car la « survivabilité » du soldat blessé a énormément progressé.

Dans ce contexte stratégique en mutation, les directives doivent être claires et il faudra tôt ou tard réactualiser le Livre blanc. M. Javier Solana a d'ailleurs élaboré, en 2003, un concept de défense parfaitement adapté. Des scénarios d'emploi précis doivent être prévus, avec des modes d'action, des procédures et des organisations adaptés aux adversaires, et les choix budgétaires doivent mieux coller à l'actualité, sans pour autant que soit négligée une éventualité : l'apparition d'un nouveau compétiteur remettant en cause les équilibres actuels. La France sera en tout cas confrontée à ce type d'adversaires pendant les quinze prochaines années, notamment en Afrique. La

finalité de toute intervention étant de bâtir la paix, les adversaires peuvent et même doivent devenir partenaires dans un second temps, et il faut en tenir compte dans la conduite des opérations.

Par ailleurs, ces adversaires sont bien plus puissants financièrement que beaucoup d'États, leur pouvoir d'achat leur permettant d'acquérir « sur étagères » des capacités de haute technologie avec une rapidité préoccupante, contrairement à l'armée française, soumise à des procédures qui allongent le temps nécessaire pour s'équiper. Il faut développer une capacité d'adaptation réactive pour être en mesure de doter et équiper rapidement les forces, soit préventivement, soit de manière quasi immédiate sur le terrain. Une réflexion doit donc être conduite à propos des procédures d'acquisition d'équipement et plus généralement de l'organisation économique, afin de déterminer la meilleure manière de s'associer avec les industriels pour obtenir les bons moyens au bon moment et au bon endroit.

Le président Guy Teissier ayant fait remarquer au général Gérard Bezacier qu'il avait omis de parler de la question financière, celui-ci a répondu qu'elle se posait avec autant d'acuité en France qu'aux États-Unis.

Puis **le général Gérard Bezacier** a abordé le sujet d'étude du CDEF : l'accompagnement dans la durée de la numérisation. Il ne s'agit surtout pas de copier les Américains. Ceux-ci ont d'abord promu le concept de *network centric warfare*, qui n'avait rien de révolutionnaire puisque les poilus, en 1914, dans leurs tranchées, étaient déjà centrés sur leur téléphone. Après l'Irak, ils sont passés au modèle anglais, celui du *network enabled capabilities*, qui remet l'homme dans la boucle de l'automatisation. En réalité, le système doit être « soldat-centré », toutes les techniques d'information et de communication intervenant en appui du soldat. Avec des moyens mesurés, l'armée de terre expérimente ainsi à l'échelle de deux brigades un système très simple mais pragmatique et efficace, qui intéresse beaucoup les Américains et surtout les Britanniques, le leur étant inopérant – certains officiers avouent même qu'ils aimeraient bien acheter le SIC, le système d'information et de commandement. Grâce à ce nouvel outil, le chef militaire, depuis le capitaine jusqu'au général, peut enfin voir où se situent toutes ses unités. Napoléon aurait bien aimé en bénéficier à Waterloo ; il n'aurait pas confondu Grouchy et Blücher ! Le chef est en mesure de donner des ordres en temps réel qui aboutissent immédiatement, ce qui accroît la capacité d'action de la brigade de manière inimaginable.

La principale difficulté à surmonter, notamment sur le plan du développement industriel, est l'extrême complexité du projet : au fur et à mesure que progresse la numérisation, de nouvelles géométries et de nouvelles expressions des besoins, toujours plus affinées, apparaissent. Pour mener cette entreprise à terme, il est donc nécessaire de coordonner très étroitement le

travail des ingénieurs, des industriels et des officiers en constituant des trinômes intégrés, tout en respectant les règles de déontologie vis-à-vis des industriels afin de ne pas privilégier l'un par rapport à l'autre. La France est en bonne voie ; ses ingénieurs et ses entreprises occupent une position enviable et doivent être encouragés. Mais le principal danger de la numérisation est le manque d'argent : il faut trouver les voies et moyens pour que les divisions ne restent pas à moitié équipées, comme celles de 1940, qui étaient à moitié hippomobiles et à moitié mécanisées. La solution réside dans le pragmatisme : il faut chercher à bâtir pas à pas des outils très concrets plutôt que des cathédrales.

Troisièmement, les conflits modernes se décomposent en trois phases : l'intervention, la stabilisation et la normalisation. Au cours de l'intervention, quoique les forces en présence soient en général relativement symétriques, aucune armée au monde n'est susceptible, techniquement et militairement, de mettre les puissances occidentales en échec, et cela restera le cas dans les quinze années à venir. La France, par exemple, face à un ennemi très important, n'interviendra qu'associée à la superpuissance américaine ou adossée à une coalition européenne. Mais le problème apparaît ensuite, dans la phase de stabilisation, lorsqu'il s'agit de construire la paix : la bataille gagnée est éphémère et peut se transformer en défaite politique. Le militaire, dans cette affaire, n'est qu'un moyen parmi d'autres et ne recèle certainement pas la solution. Celle-ci est d'essence pluridisciplinaire : si les facteurs sociaux, humanitaires, financiers, économiques, écologiques, culturels et parfois religieux ne sont pas traités dès l'amont, des difficultés très lourdes s'accumulent, comme c'est le cas en Irak. Et même si la préparation a été sérieuse, rien n'empêche qu'une force d'interposition se retrouve un jour bloquée sur un pont, acculée par la foule, manipulée par ses adversaires, qui viseront à lui infliger une défaite médiatique en la contraignant par exemple à tirer sur la foule pour délégitimer son action. Les meilleurs généraux du monde sur le plan militaire doivent aussi être des managers pluridisciplinaires, sans quoi ils seront défaits : ils battront en retraite ou s'enliseront pour un coût exorbitant et un profit modique.

Il faut donc compléter les principes d'emploi des forces définis autrefois par le maréchal Foch, désormais insuffisants. Premièrement, à la liberté d'action, il faut associer la légitimité d'action ; la photographie d'une petite fille nue brûlée par le napalm a pesé plus lourd que toutes les divisions du général Giap dans l'issue du conflit vietnamien. Deuxièmement, à l'économie des forces il faut associer la minimisation des dommages, non par pacifisme mais par souci de victoire politique ; celui qui ne préserve pas les vies, les infrastructures, le patrimoine économique, les lieux culturels et sociaux n'a rien compris aux conflits actuels, dont le but est d'obtenir l'adhésion des populations pour rétablir et pérenniser la paix. Troisièmement, à

la concentration des efforts, il faut associer la gradation des effets, car l'adversaire n'est pas irrédentiste et a même vocation à devenir, demain, un partenaire ; ne lui laisser aucune porte de sortie honorable serait le pousser au pire et empêcher toute coopération future. Ces six principes de la guerre du XXI^e siècle seront au moins valables pour les quinze ou vingt ans à venir.

Le général Gérard Bezacier a ajouté que le CDEF applique les principes qu'il édicte. Un groupe d'étude particulier, armé par des colonels dits de l'« article 9 » – c'est-à-dire des civils occupant des fonctions importantes, chefs d'entreprise, députés, médecins, cadres supérieurs ou juristes –, est ainsi chargé d'appliquer la théorie de pluridisciplinarité du management de la guerre. Lors du dernier exercice Guibert, pour entraîner les généraux, commandants de brigade, de division et de corps, le groupe a forgé plus du tiers des incidents joués, sur la base d'un thème novateur, qui n'a plus rien à voir avec les attaques de bataillons de chars déferlant depuis Vladivostok.

Le CDEF édite ses documents en langue anglaise et les Anglo-saxons les lisent : voilà donc qu'ils s'intéressent à la pensée militaire française. De même, tous les partenaires européens de la France ont adopté l'étude de l'ennemi et de l'adversaire générique élaborée par le CDEF : c'est le début d'une bonne interopérabilité.

Toutefois, un sujet de préoccupation se fait jour. Hormis la Grande-Bretagne, la France et la Grèce, les budgets de la défense européens n'augmentent pas et les petits États se trouvent donc dans des situations difficiles : le plus grand espoir de l'armée néerlandaise est d'intégrer l'entraînement de l'armée allemande, et l'armée belge, pour sa part, cherche à s'appuyer davantage sur l'armée française. Mais elles abandonnent des pans de capacités entières et ne sont plus capables de faire que de la stabilisation, à l'exclusion du combat. Un différentiel entre États européens est donc en train d'apparaître, sans aucune harmonisation.

Le président Guy Teissier a félicité le général Gérard Bezacier pour sa démonstration passionnante, qui dénote une vision prospective de la défense, assez inhabituelle. Le CDEF devrait aider la France à faire mentir le dicton populaire selon lequel elle a toujours une guerre de retard. Après la Première Guerre mondiale, négligeant le mouvement, elle est restée focalisée sur la guerre de ligne. En Indochine, elle a fait les frais d'une guerre révolutionnaire puis a été confrontée aux prémices du terrorisme, cet ennemi insaisissable et diffus. La réactivité nécessite la constitution d'un trinôme autour des moyens militaires, industriels et financiers. Mais l'impulsion donnée par le CDEF n'est-elle pas fortement contrariée, pour ne pas dire annulée, par la lenteur avec laquelle les matériels nécessaires sont mis à disposition des armées ? Les chars Leclerc ont été mis en service après une mutation géostratégique. Comment mettre en œuvre la rapidité d'adaptation nécessaire ?

Le général Gérard Bezacier a réfuté l'idée d'une inadaptation des chars Leclerc, les expériences récentes des armées françaises, américaines ou israéliennes démontrant toute la pertinence de l'emploi des chars, y compris en zone urbaine. Les plates-formes disponibles ont le mérite d'exister et doivent être adaptées. Les chars Merkava utilisés par les brigades blindées israéliennes n'ont plus rien à voir avec les véhicules achetés initialement. Cette armée de conscription dispose en effet d'une ressource en ingénieurs et en chefs d'entreprise qui expérimentent, dans les unités, les équipements qu'ils ont eux-mêmes conçus. C'est ce qui explique son excellence, sa capacité d'adaptation réactive stupéfiante dans les domaines des drones, du blindage, de l'optronique ou des munitions, sans pour autant qu'elle doive modifier ses plates-formes de base.

La France a fort imprudemment considéré qu'une armée de projection devait être légère et que cette qualité se mesurait au poids des équipements. Pour maîtriser la violence, il faut être dissuasif ; et, pour être dissuasif, il faut disposer de chars et de canons, précisément pour ne pas avoir à faire usage de ses armes. Si les corps expéditionnaires ne sont pas pourvus d'armements témoignant de leur détermination, ils encouragent la violence à se déchaîner, comme en ex-Yougoslavie. Le problème du transport est secondaire puisque les engins blindés peuvent être acheminés par bateau. Si les seigneurs féodaux et les rebelles afghans avaient vu dans chaque soldat de l'armée de terre américaine un homme capable de déclencher instantanément des feux puissants, le pays aurait pu être réellement pacifié. L'adaptation réactive doit s'appuyer sur les plates-formes existantes, surtout pour l'armée de terre française, qui est en train de se doter d'équipements convenables, avec le Leclerc, le canon Caesar et le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI). Le général commandant la brigade d'interposition, à Mitrovica, a dû affronter une foule de 30 000 Albanais qui voulaient passer du côté serbe ; il n'avait pas été prévenu à cause de l'inadaptation de ses moyens de guerre électronique, alors que l'information était connue depuis la veille à Paris. Le fonctionnement des armées doit impérativement s'adapter à l'évolution des adversaires et des technologies disponibles sur étagères.

Le président Guy Teissier a rappelé que moins de 400 chars Leclerc avaient finalement été commandés au lieu des 1 400 initialement prévus et que la majorité des engins blindés employés par la France dans le cadre d'opérations de dissuasion soutenues, hormis en Bosnie, étaient soit de vieux Sagaie, soit des AMX 10 RC, véloces et suffisamment dissuasifs.

M. Jean-Michel Boucheron a interrogé le général Gérard Bezacier sur trois points :

– comment imaginer qu'un centre de doctrine d'emploi des forces ne soit pas interarmées ? Le CDEF appartient-il à un ensemble plus vaste

dépendant du chef d'état-major des armées ou bien existe-t-il l'équivalent dans la marine nationale et l'armée de l'air ? Quelle est l'organisation globale en la matière ?

– le CDEF étudie-t-il également les moyens dont la France doit se doter pour se défendre contre des agressions terroristes, chimiques, bactériologiques ou autres intervenant sur le territoire national, en liaison, par exemple, avec la défense civile ?

– participe-t-il au choix des priorités lors des révisions de programme ?

Le général Gérard Bezacier a apporté les éléments de réponse suivants :

– Le CDEF fait partie d'un ensemble de capacités doctrinales organisé au niveau interarmées. Mais l'armée de terre l'a créé car ses unités ne peuvent jamais se passer de règlements d'emploi, le milieu terrestre étant plus complexe que les milieux aériens ou maritimes. Au demeurant, les marins et les aviateurs bénéficiaient de davantage de données de type OTAN que l'armée de terre. Cela dit, compte tenu des nouvelles formes de conflits, l'emploi des forces terrestres ne saurait être conçu en dehors d'un dispositif aéroterrestre, ce qui impose la constitution d'un cadre interarmées. Le général Bentégeat met actuellement sur pied le CICDE, le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, qui aura une fonction de *plan policy* et d'élaboration doctrinale interarmées, notamment dans les domaines du commandement, du renseignement, de la logistique et des communications. Une fois les adversaires identifiés, leurs capacités et leurs modes d'action caractérisés, il restera à en déduire des modes opératoires et à effectuer des arbitrages financiers. Cette démarche n'a de sens que si elle est interarmées, une action militaire étant toujours aéro-terrestre, voire aéro-navalo-terrestre. C'est dans cette optique que travaillent la Commission interarmées de l'amphibie ainsi que la Commission d'appui air-sol, domaine dans lequel la France est très en retard, toutes deux co-présidées par le CDEF. Ce réseau préfigure l'avenir et doit s'étendre aux thèmes des armes nucléaires, bactériologiques et chimiques, des affaires civilo-militaires ou de l'information et de l'observation. La marine nationale et l'armée de l'air doivent aussi développer leurs propres centres. Mais chaque milieu doit se garder de copier le modèle américain ou britannique car la France produit suffisamment de bonnes idées : les Américains, en se recentrant sur la brigade, ont dix ans de retard sur la France, qui a pris cette option dès 1996 ; elle a également été précurseur en matière d'états-majors de force modulaires. De même, sur le dossier de la numérisation, les États-Unis décrochent et pourraient se rapprocher d'elle.

– Le CDEF travaille également sur les opérations intérieures, la première mission des armées étant de sauvegarder et de protéger les populations en appuyant les forces de l'ordre et la sécurité civile. Il s'investit dans chaque grand exercice ou grande opération pour en retirer un retour d'expérience. Celui du soixantième anniversaire du Débarquement, opération qui a mobilisé 2 500 soldats de l'armée de terre, 2 500 marins et 2 400 aviateurs, vient d'être achevé. Celui des inondations de la Somme a conduit à la création, à partir de la petite brigade du génie de Strasbourg, d'un état-major spécifiquement dédié à ce type de catastrophes.

– S'agissant des revues de programme, le CDEF est aussi une sorte de *think tank* au service du chef d'état-major de l'armée de terre pour l'aider à affûter ses arguments en prévision des arbitrages budgétaires intervenant dans le cadre de la loi organique sur les lois de finances, qui modifient nécessairement la géométrie des forces et accentuent le caractère interarmées de l'organisation de forces.

M. René Galy-Dejean a estimé que la démarche du CDEF ressemblait à celle des colonels en fonction à Alger au début des années soixante, qui échafaudaient des corps de doctrine correspondant à un engagement total et dissuasif de toutes les forces disponibles, pas seulement militaires. La réflexion du centre est-elle susceptible de s'étendre aux autorités civiles pour construire une défense globale du pays, voire de l'Europe ? Quelles sont les passerelles éventuelles ?

Le général Gérard Bezacier a répondu que l'action militaire ne décidait plus de la victoire mais avait une fonction de facilitation, et que la pluridisciplinarité s'imposait. La coordination est de niveau interministériel et même supraministériel, la France disposant d'instruments rodés comme le Secrétariat général de la défense nationale. Mais la situation n'est pas pleinement satisfaisante. En effet, les acteurs des conflits sont très multiples et nombre d'entre eux sont non étatiques, parmi lesquels les ONG mais aussi, parfois, les adversaires eux-mêmes, acteurs déterminants de l'équation à résoudre. Il faut donc mettre l'ensemble de la société en synergie, autour des administrations et des industriels, pour optimiser les chances de succès. Or la France est un pays de grands corps constitués qui ont tendance à s'ignorer, voire à se dédaigner ; en Grande-Bretagne, le *Royal College of Defence Studies* réunit diplomates et officiers, ce qui n'est guère évident en France. La victoire finale dépend de la préparation de la phase de stabilisation, c'est-à-dire de la conquête civile, à l'instar de l'action du maréchal Lyautey au Maroc. À cet effet, il faut impliquer le militaire en amont, y compris lors des signatures d'accords.

Lorsque les Américains déclarent que chaque voix comptera aux élections, ils poussent le triangle sunnite à la rébellion et devraient prendre des

mesures de cohérence. Lorsque des accords comme ceux de Dayton sont signés, il faut y associer tous les acteurs pour que la réalité politique intègre les nécessités de la sécurité, même si elles évolueront par la suite. Et ce raisonnement peut être décliné pour toutes les actions, économiques, financières, sociales, culturelles et militaires. Les problèmes peuvent être gérés de façon civilo-militaire, sur le principe de la défense opérationnelle du territoire, sous commandement du chef militaire, qui s'efface petit à petit, avec ses troupes, au profit des forces civiles. La France, à ce stade, dispose d'un atout formidable : la gendarmerie, force de police à statut militaire réputée à l'étranger, qui symbolise le passage de l'autorité anormale du militaire à l'autorité normale du civil.

C'est la société dans son ensemble qui gagnera ou qui perdra la guerre du XXI^e siècle. Si elle la perd, notamment sur le continent africain, elle importera les problèmes sur son territoire. C'est pourquoi les pouvoirs publics n'ont pas le droit d'échouer.

Le président Guy Teissier a remercié le général Gérard Bezacier pour la franchise et la force de ses propos.

* *
*

Mercredi 13 avril 2005

Présidence de M. Guy Teissier, président

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Luc Vigneron, président-directeur général de Giat Industries.**

M. Luc Vigneron a souhaité apporter des précisions et revenir sur la communication présentée par MM. Georges Siffredi et Jean-Claude Viollet le 16 mars dernier, ainsi que sur le débat qui a suivi. Les vives réactions des députés trouvent leur origine dans la visite que la mission d'information sur le suivi social du plan Giat 2006 a réalisée dans les établissements de Roanne et Saint-Chamond au cours de laquelle des propos inacceptables leur ont été tenus par la personne pourtant expérimentée qui était chargée de les accompagner. Ces propos, tels qu'ils ont été rapportés, ne reflètent pas la position de la direction et de nombreux cadres de l'entreprise se sont déclarés meurtris par cet incident dont les conséquences ont été tirées.

En 2003, le Gouvernement a accepté le principe d'une restructuration de l'entreprise, qui tient compte de la baisse de la charge de travail liée au char Leclerc et qui prépare Giat Industries à la consolidation de l'industrie d'armement terrestre européenne.

Une année de négociations, émaillée de conflits sociaux, s'en est suivie. Fin février 2004, un accord a été trouvé avec trois organisations syndicales sur cinq. Le plan est entré en vigueur le 19 avril 2004 et doit se poursuivre jusqu'au terme de l'année 2006. L'évolution de la situation, sur le plan social comme sur le plan industriel, est globalement conforme aux prévisions.

Sur le plan industriel, les transferts sont engagés et les délais tenus. Le seul écart constaté en 2004 concerne le char Leclerc. Les commandes sur lesquelles l'Etat s'était engagé ont effectivement été honorées. Un écart est constaté pour les études-amont et une négociation à ce sujet est en cours avec la délégation générale pour l'armement. Quelques retards ont été enregistrés en matière de commandes de revalorisation des matériels. En revanche, les commandes à l'exportation n'ont pas atteint les niveaux espérés.

Sur 2 041 salariés à reclasser, 1 085 ont déjà trouvé un nouvel emploi ou sont en passe de le faire. Il reste deux années pour reclasser les autres. Certains sites comme ceux de Cusset et de Saint-Chamond posent plus de difficultés que d'autres. A Tarbes, la Sagem a confirmé son implantation et a acquis 88 500 mètres carrés de l'usine Giat. 200 emplois, au lieu de 150, seront proposés aux salariés de Giat Industries.

Le ministère de la défense a décidé de réserver 50 postes accessibles aux personnels sous conventions collectives, ce qui pourrait contribuer, entre autres, au reclassement de certains personnels de Cusset. Le ministère de la défense respecte ses engagements et le reclassement dans le secteur privé s'avère encourageant. En revanche, le reclassement de proximité dans d'autres fonctions publiques ne donne pas encore satisfaction.

M. Luc Vigneron a ensuite évoqué la situation du char Leclerc dont 12 exemplaires ont été livrés en 2004 au lieu des 45 attendus. Les 33 unités manquantes sont assemblées ; le retard de livraison résulte de difficultés techniques et n'est pas lié à l'application du Projet Giat 2006. Les chars livrés aujourd'hui sont très différents du modèle d'origine : les Leclerc des tranches T10 et T11, qui correspondent au standard S3, bénéficient d'importantes évolutions techniques. A titre d'exemple, la visée nocturne a été portée à 4 kilomètres alors qu'elle n'atteignait que 600 mètres dans les modèles antérieurs. Le premier char ayant été livré en 1991, le traitement de l'obsolescence des modèles les plus anciens représente une tâche considérable. Lorsqu'un char au standard S2 (tranches T6 à T9) est porté au standard S3, cela nécessite le changement de 200 des 280 cartes électroniques de l'engin. Au total, plus de 300 modifications techniques sont nécessaires.

M. Luc Vigneron a reconnu que l'entreprise avait sous-estimé l'importance de cette évolution qui a nécessité plus de temps que prévu. Actuellement, plusieurs difficultés techniques bloquent encore les livraisons. L'une d'entre elles, qui pourrait avoir des conséquences en matière de sécurité, est liée à un bogue électronique qui peut, de façon fugace et ponctuelle, provoquer des rotations intempestives de tourelle. Ce problème est identifié et l'entreprise développe une solution. Les autres difficultés, qui n'engagent pas la sécurité de l'équipage, devraient être également résolues. D'ailleurs, cinq chars ont récemment été livrés à l'armée de terre à des fins d'essais et de vérification. Le rythme normal des livraisons devrait reprendre d'ici la fin du mois de mai, l'objectif restant fixé à 45 chars pour l'ensemble de l'année.

Le président Guy Teissier a souhaité savoir avec exactitude combien de chars avaient été réceptionnés par l'armée de terre depuis le 1^{er} janvier 2005 et combien étaient en attente de livraison.

M. Luc Vigneron a répondu que 6 exemplaires avaient été livrés : un de la tranche T9 et cinq de la tranche T10, qui sont l'objet d'essais de la part de l'armée de terre. Par ailleurs, 27 exemplaires ont été assemblés et attendent une livraison qui interviendra dès que les corrections logicielles nécessaires leur auront été apportées.

Le président Guy Teissier a rappelé que la dernière recapitalisation de la société nationale, d'un montant d'un milliard d'euros,

avait été consentie sur la base des résultats des exercices 2002 et 2003. Estimant qu'il était envisageable qu'un nouveau déficit d'exploitation soit constaté pour les exercices 2004 et 2005, il a demandé comment Giat Industries pourrait faire face à ses nouvelles difficultés financières et si une nouvelle recapitalisation était envisagée.

M. Luc Vigneron a rappelé que le plan social avait été engagé sur la base d'une perspective de résultats. L'analyse menée en 2003 a conclu à la nécessité d'une recapitalisation d'un milliard d'euros, et l'Etat a honoré son engagement en décembre 2004. Il est incontestable que les prévisions financières datant de 2003 ont subi depuis quelques écarts, certains étant négatifs, à l'instar de l'accroissement des pénalités liées aux problèmes de livraison des chars Leclerc, d'autres étant positifs comme la progression plus rapide que prévu des économies de gestion. Ces écarts se sont globalement compensés, ce qui reflète l'amélioration intrinsèque de la gestion de l'entreprise. Par conséquent, la recapitalisation effectuée en 2004 demeure à ce jour suffisante mais les marges de manœuvres en termes de résultats sont très faibles. Giat Industries devra afficher un résultat financier quasiment équilibré en 2005 et ne pas être confrontée à de nouvelles dépenses imprévues en matière sociale pour éviter toute nouvelle recapitalisation. En tout état de cause, il ne sera possible de se prononcer définitivement qu'en 2006.

Après avoir rappelé que le rapport d'information sur la situation du groupe Giat Industries, qu'il avait présenté en décembre 2002 avec M. Jean Diébold, préconisait un regroupement industriel français ou une alliance européenne, **M. Yves Fromion** a constaté que, plus de deux ans après, cette recommandation réitérée à maintes reprises est restée lettre morte. L'entreprise est aujourd'hui isolée alors qu'un vaste mouvement de restructuration s'est engagé en Europe, notamment autour du groupe américain United Defense qui contrôle entre autres Royal Ordnance, Alvis, Hägglunds vehicles et Bofors. À titre anecdotique, le nouveau canon automoteur de Giat Industries, le Caesar, sera installé sur un châssis Renault Trucks Defense, filiale du groupe Volvo et donc détenue par des capitaux américains.

La France ne pouvant faire l'impasse sur une industrie d'armement terrestre, il faut que l'Etat prenne ses responsabilités avant qu'il ne soit trop tard. Les perspectives ne sont pas nombreuses ; elles passent nécessairement par un regroupement national. À cet égard, Thales Land & Joint Systems semble constituer un partenaire incontournable, mais les entreprises françaises TDA, Auverland, Eurencro, Acmat, Lacroix ne doivent pas non plus être écartées de la réflexion. En outre, des arrangements ultérieurs avec les industriels allemands Rheinmetall, Krauss Maffei Wegman ou Diehl, ne sauraient être repoussés.

Les personnels de Giat Industries ont désormais pris conscience du caractère indispensable de telles alliances pour assurer la survie de leur entreprise, ce qui n'était pas le cas il y a encore peu de temps. Devant la gravité et l'urgence de la situation, il serait donc opportun que la Commission, agissant dans le cadre de ses prérogatives de contrôle, intervienne solennellement auprès du Gouvernement pour qu'il prenne à bras le corps ce dossier. C'est à cette condition que l'Etat n'aura pas dépensé en pure perte 4 milliards d'euros d'argent public consentis à Giat Industries.

M. Luc Vigneron a convenu que les personnels ont besoin de perspectives. Le plan Giat 2006 poursuit l'objectif de permettre un rapprochement avec d'autres industriels et la ministre de la défense a toujours été claire à ce sujet. Le contexte industriel européen rend plus que jamais urgente cette évolution. Actuellement, le groupe américain General Dynamics, qui a procédé à des acquisitions en Espagne, en Suisse et en Autriche, occupe le premier rang mondial du marché de l'armement terrestre avec un chiffre d'affaires de trois milliards d'euros. Le rachat de United Defense par BAe Systems, s'il se concrétise, donnera naissance à un groupe affichant un chiffre d'affaires de 2,8 milliards d'euros dans le même secteur et se trouvant implanté au Royaume-Uni, en Suède et aux Etats-Unis. Derrière, figurent Rheinmetall avec 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires, Krauss Maffei et Giat Industries, avec chacun 600 millions d'euros de chiffre d'affaires, puis des industriels italiens et nordiques réalisant respectivement entre 300 et 400 millions d'euros et de 100 à 200 millions d'euros de chiffre d'affaires.

A l'exception de Giat Industries, tous ces groupes ont un statut privé et réalisent des profits, ce qui pose le préalable du redressement financier de la société nationale. Si une alliance avec un autre industriel européen de l'armement terrestre présente de l'intérêt pour mutualiser les coûts de recherche et développement dans le domaine, celle avec un grand systémier de défense répond à une logique complémentaire, les clients souhaitant s'adresser à des fabricants de plateformes interopérables et dotées de systèmes interarmes, à l'image de la bulle aéroterrestre opérationnelle (BOA). Une alliance avec des groupes comme Thales, EADS ou Safran, apparaît donc elle aussi envisageable. Se pose néanmoins le problème du calendrier. Une fois encore, la question de la rentabilité de Giat Industries reste un obstacle tant que l'entreprise n'a pas achevé sa restructuration. Il appartiendra ensuite à l'Etat d'effectuer le choix stratégique des partenaires de Giat Industries, en tenant compte des intérêts de la France.

D'ores et déjà, des contacts sont pris avec les dirigeants des groupes concernés pour réfléchir à différents scénarios d'alliances, au-delà de 2006. Les premières indications montrent que les partenaires éventuels apparaissent préoccupés par la situation financière de Giat Industries.

M. Jean-Michel Boucheron s'est interrogé sur l'avenir de l'industrie d'armement terrestre, alors même qu'il semble difficile pour une entreprise d'être viable économiquement en s'appuyant uniquement sur la production de véhicules blindés.

M. Luc Vigneron a évoqué les propos récents de M. Nick Witney, directeur général de l'agence européenne de défense (AED), qui estimait dans un entretien au *Financial Times* que le marché des véhicules blindés au sein des vingt-cinq pays membres de l'Union européenne devrait atteindre environ 10 000 unités au cours des dix prochaines années. L'AED souhaite par ailleurs introduire plus de concurrence sur ce marché, ce qui doit inciter encore davantage Giat Industries à améliorer sa compétitivité.

Il s'est dit convaincu que l'industrie d'armement terrestre avait un avenir en France et a rappelé à ce titre que Giat Industries se rationalise fortement avec à terme un seul établissement produisant des blindés, à Roanne, et un seul spécialisé dans les munitions, à La Chapelle-Saint-Ursain, dans le Cher. Le maintien de ce site répond à la volonté d'assurer la sécurité d'approvisionnement de la France en tenant compte de l'environnement international actuel. Dans le domaine des blindés, si la production de véhicules neufs sera sans doute amenée à décroître, les activités de maintien en condition opérationnelle, de rénovation et de valorisation des matériels occuperont une place croissante et représenteront un marché important pour Giat Industries. Dans le contrat d'entreprise qui accompagne le plan Giat 2006, l'Etat s'engage à ce que la direction centrale du matériel de l'armée de terre (DCMAT) n'intervienne plus à terme dans les opérations de maintenance lourde des matériels dites de NTI 3 (niveau technique d'intervention 3), et à ce que Giat Industries soit davantage associé à cet entretien. Au total, les flux d'activités de maintenance vers le site de Roanne devraient être accrus. De surcroît, les prestations d'entretien des équipements nécessitent une certaine proximité géographique avec les clients, alors même que le franchissement des frontières par les matériels de guerre, même au sein de l'Union européenne, reste complexe. Dès lors, Giat Industries bénéficie d'un avantage de proximité s'agissant de l'armée de terre française.

M. Jean-Claude Viollet a souligné que c'était avec l'ambition de maintenir une industrie d'armement terrestre en France que, en compagnie de M. Georges Siffredi, il s'attachait à examiner les modalités de réalisation du plan Giat 2006, lequel est indissociable de l'avenir de l'entreprise et de celui des bassins d'emplois concernés. Dans la mise en œuvre de ce plan, outre les efforts consentis par les administrations, essentiellement d'ailleurs par le ministère de la défense, il convient d'étudier les possibilités existantes au sein de l'entreprise, notamment en matière de promotion de techniciens vers des postes de cadres. Par ailleurs, la motivation des salariés dont les emplois sont

conservés pourrait être renforcée par l'instauration d'un mécanisme d'intéressement.

Sur le plan industriel, l'implantation de la Sagem sur le site de Tarbes mérite d'être saluée. Toutefois, alors que des retards sont enregistrés sur les programmes de rénovation des véhicules AMX 10 RC et AMX 10 P et que les livraisons de VBCI ne devraient débuter qu'en juillet 2008, l'activité de Giat Industries risque de diminuer sensiblement en 2006. Quel sera le plan de charge de l'entreprise en 2006 et 2007 ? Quelles conclusions peut-on en tirer au regard de l'évolution des effectifs ? Le transfert d'activité de la DCMAT vers Giat Industries permettra-t-il de passer ce cap difficile dans de meilleures conditions ?

La recapitalisation d'environ un milliard d'euros prend en compte le provisionnement de 570 millions d'euros en 2003 pour la mise en œuvre du plan Giat 2006. Toutefois, l'ampleur du déficit de l'exercice 2004 n'était pas connue lorsqu'a été fixé le montant de la recapitalisation. Qu'en est-il aujourd'hui ?

M. Luc Vigneron a répondu que la question de la promotion de techniciens à des postes de cadres a effectivement été abordée avec les partenaires sociaux et apparaît pertinente.

M. Thierry Smaghe, directeur des ressources humaines de Giat Industries, a souligné que la communication réalisée par les rapporteurs décrivait de façon objective les dispositions sociales du plan et leur mise en œuvre ; l'entreprise est ainsi quelque peu en avance par rapport à ses objectifs s'agissant du reclassement des personnels, le ministère de la défense ayant consenti d'importants efforts. Le pourcentage de reclassement des personnels sous convention collective est d'ailleurs identique à celui constaté pour les autres catégories.

Il apparaît effectivement indispensable d'adresser un message positif aux salariés restant dans l'entreprise, notamment par des promotions à des postes de cadres. L'année 2005 devrait être marquée par un accroissement significatif de ces promotions puisqu'elles pourraient atteindre 40 à 45 personnes, alors qu'elles s'élevaient en moyenne à une dizaine par an jusqu'alors. Ce processus est mené avec vigilance, par la soumission à un jury de dossiers écrits, puis par des entretiens avec les personnels concernés.

Giat Industries a également engagé un plan de communication à destination des personnels, alors que ces derniers avaient l'impression que les efforts de l'entreprise se concentraient essentiellement sur les reclassements. Des séminaires appelés « conventions » ont été organisés par métiers, ce qui permet de décliner la stratégie de l'entreprise pour chacun d'entre eux. Le président-directeur général de l'entreprise a également décidé de rencontrer

l'ensemble de ses cadres au cours de réunions de format variable pendant lesquelles tous les sujets seront abordés sans tabou.

Il est difficile de mettre en œuvre des mesures d'intéressement au sein d'une entreprise déficitaire. Mais, si les objectifs financiers d'équilibre de l'entreprise sur l'exercice 2005 puis de rentabilité en 2006 sont atteints, différentes modalités d'intéressement ou de plans d'épargne d'entreprise pourraient être développées.

M. Luc Vigneron a ensuite indiqué que les difficultés rencontrées par Giat Industries et la DCMAT quant à la rénovation des AMX 10 RC étaient liées, pour l'essentiel, à la nécessité d'un traitement d'obsolescence mécanique de ces chars non prévu initialement. Le renforcement de 258 boîtes de vitesse des AMX 10 P pourrait fournir une charge de travail intéressante aux salariés de l'usine de Roanne, même si les travaux de rénovation des châssis sont susceptibles d'être réalisés en régiments. Les besoins de l'armée concernant l'engin blindé du génie (EBG) se traduisent par une demande de livraison au début de l'année 2010, alors que cette charge de travail était originellement prévue pour les années 2007 et 2008. Le retard de six mois enregistré pour la commande des canons Caesar a également un impact sur le plan de charge. Tous les décalages ont pour effet d'obérer le plan de charge du second semestre 2006 et du début de l'année 2007. L'activité redémarrera ensuite pour assurer les premières livraisons de canons Caesar fin 2007 et, à partir du quatrième trimestre 2007, le groupe lancera la production des vingt premiers véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI).

La charge de travail pour la deuxième moitié de 2006 et la totalité de 2007 s'avère inférieure à celle envisagée en avril 2003. Il avait été convenu, lors de l'élaboration du Projet Giat 2006, que les réductions de postes seraient moins nombreuses si la charge de travail augmentait. Bien que ce soit l'inverse qui se dessine, les suppressions d'emplois ne seront pas plus nombreuses.

Sur le plan financier, les comptes sociaux de Giat Industries affiche un résultat net, fin 2004, de - 72 millions d'euros. Après recapitalisation, la société dispose, au 1^{er} janvier 2005, de 44,6 millions d'euros de capitaux propres. Il reste donc une marge d'environ 15 millions d'euros avant que l'entreprise ne se retrouve en 2006 avec un niveau de capitaux de 30 millions d'euros en-deça duquel un processus de recapitalisation devrait être éventuellement engagé dans un délai de deux ans.

M. Jean Michel a souligné que le groupe avait déjà bénéficié de près de 5 milliards d'euros sur l'ensemble des recapitalisations déjà effectuées. Devant l'absence apparente de réflexion de la part de Giat comme de l'Etat, il a souhaité savoir sur quels types d'activités, quelles alliances, quels types de programmes et quels adossements reposaient l'avenir de Giat.

M. Luc Vigneron a répondu que les activités munitionnaires et blindées conservaient un avenir sur le sol national, même si des alliances avec d'autres grands industriels paraissent indispensables. Les quelques programmes européens qui vont porter sur des blindés seront autant d'occasions pour déclencher ces rapprochements. Par exemple, des réflexions visant au développement d'un blindé moyen à l'horizon 2015 sont en cours. Des concepts équivalents étant à l'étude dans différents pays d'Europe, il paraît souhaitable de rechercher des alliances afin de promouvoir des idées communes à proposer aux clients potentiels. Ces alliances seront d'autant plus indispensables que la prise de contrôle d'United defense par BAe Systems risque d'introduire en Europe un gigantesque « cheval de Troie » pour pénétrer le marché européen.

M. René Galy-Dejean a abordé la question de la fiabilité du char Leclerc dans la durée. En matière d'armement, on a assisté à une course continue à la sophistication, à laquelle a succédé un souci de robustesse accrue, comme en témoignent les nouvelles armes nucléaires françaises et les missiles russes. Cette notion de robustesse est-elle intégrée dans le processus d'évolution des standards du Leclerc ?

M. Luc Vigneron a indiqué que l'impératif de robustesse était pris en compte dans certains aspects, sous l'angle indirect du coût de maintenance. Dans cette perspective, des travaux sont engagés pour remplacer par des chenilles d'acier les chenilles d'aluminium qui équipent actuellement le Leclerc. Ce char a été conçu il y a vingt ans et sa sophistication trouve son origine dans l'architecture et le degré de performance mêmes de cet engin. A titre anecdotique, on rappellera que le rapport entre la puissance et la cylindrée du moteur du Leclerc est égal à celui d'une Porsche Carrera. En revanche, pour les nouveaux matériels dont sera dotée l'armée de terre, comme le VBCI, la notion de robustesse constitue un élément fondamental du cahier de charge dès le début de la conception.

M. Gérard Charasse a formulé le vœu que la Commission ne se penche pas aujourd'hui au chevet d'un moribond. Même s'il fallait procéder à des réformes, dès le départ la pertinence du plan Giat 2006 n'était pas établie. Ses conséquences sont aujourd'hui visibles sur les bassins d'emplois. Certaines propositions formulées par les élus locaux et les salariés n'étaient pas aussi inacceptables qu'on a bien voulu le dire et ceux qui les ont écoutés avec condescendance paient aujourd'hui leur refus du dialogue. Il est nécessaire de maintenir une activité dans le domaine des munitions. On peut toutefois s'interroger sur les tergiversations qui ont marqué la reconversion des centres de Maupertuis et Bellerive à la suite de la volonté d'arrêt de la production de munitions de moyen calibre annoncée un temps. Il faut espérer que le transfert coûteux de cette activité à La Chapelle-Saint-Ursain ne se traduise pas à terme

par l'arrêt pur et simple de cette activité. Les salariés ont beaucoup de mal à accepter les pertes d'emploi et les requalifications compte tenu du discours trompeur qui leur a été tenu et du gâchis obtenu. Les salariés de Manhurin sont toujours dans l'attente des propositions de la direction et de la visite des deux rapporteurs de la Commission.

M. Luc Vigneron s'est déclaré conscient des difficultés particulières du plan social dans ce bassin d'emploi. Si la direction a accepté certaines propositions des salariés, il n'était pas possible de maintenir l'activité munitionnaire à Cusset et Bellerive compte tenu de la concurrence accrue sur le marché international. A terme, il sera nécessaire de disposer d'un seul site de production de munitions de gros et de moyen calibre. Des postes restent vacants à La Chapelle-Saint-Ursain, mais il est exact que le personnel de Bellerive, souvent ancien, éprouve des difficultés face à une mobilité géographique.

M. Georges Siffredi a noté qu'en 2004 un déficit avait déjà pu être constaté malgré un effort d'économie de gestion. Cet effort suffira-t-il à faire face à la baisse du plan de charge anticipée pour 2006 et 2007, compte tenu d'une marge de manœuvre financière très réduite ? Faudra-t-il attendre 2007 et un éventuel redressement pour se pencher sur la question fondamentale de l'adossement de l'entreprise ?

M. Luc Vigneron a indiqué que les sureffectifs potentiels au regard du plan de charge rendraient la mission difficile, mais pas impossible. En ce qui concerne la conclusion d'une alliance, il faut laisser aux négociations le temps de se tenir, car elles soulèvent beaucoup d'interrogations chez les éventuels partenaires. De plus, elles doivent être réalisées en étroite relation avec le Gouvernement, qui est le décideur en dernier ressort, en tant qu'actionnaire unique et compte tenu de l'activité de défense de l'entreprise.

M. René Galy-Dejean a estimé que Giat Industries constituait un cas d'école, tous partis politiques et syndicats confondus.

Après avoir remercié M. Luc Vigneron pour la précision de ses réponses, **le président Guy Teissier** a indiqué que MM. Georges Siffredi et Jean-Claude Viollet continueraient leur mission d'information, dans un esprit objectif et en vue de contribuer à la survie de l'industrie d'armement terrestre française.

* *
*

Informations relatives à la Commission

I – *M. Gilles Artigues* 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 UDF a nommé *M. Hervé Morin* pour siéger à la Commission de la défense nationale et des forces armées (*J. O.* du 13/04/2005).

II – *M. Albert Facon* 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 nommé *M. Michel Lefait* pour siéger à la Commission de la défense nationale et des forces armées (*J. O.* du 13/04/2005).

III – La commission a nommé *M. Jean-Louis Léonard* rapporteur pour le projet de loi portant organisation de la réserve militaire et du service de défense (n° 2156).

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mardi 5 avril 2005**

*Coprésidence de M. Édouard Balladur,
président de la commission des affaires étrangères,
et de M. Pierre Méhaignerie,
président de la Commission des finances*

La Commission des finances, en réunion conjointe avec la Commission des affaires étrangères, a procédé à l'audition de M. Joaquin Almunia, commissaire européen chargé des affaires économiques et monétaires

Voir le compte rendu de cette réunion p. 1329

* *
*

Mercredi 13 avril 2005

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

La Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a procédé à l'examen pour avis, sur le rapport de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, du **projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale** (n° 2216).

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé qu'il s'agissait d'un texte important, s'inscrivant dans la même démarche que celle poursuivie par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qu'il tend à transposer à la sécurité sociale. Une vision globale des finances publiques est aujourd'hui nécessaire. Les finances sociales représentent, à cet égard, les enjeux les plus importants en volume.

Certains amendements déposés en Commission ont dû être déclarés irrecevables, car ils prévoyaient une compensation intégrale des réductions ou des exonérations de cotisations ou de contributions de sécurité sociale par l'État, constituant mécaniquement une charge pour celui-ci. Quant au fond, le sujet a été largement débattu au Sénat. Il est manifeste que de tels amendements, s'ils étaient adoptés, rendraient impossible en loi ordinaire tout amendement parlementaire visant à diminuer les cotisations sociales.

D'une façon générale, il est regrettable d'assister à une prolifération d'amendements sur des textes d'un volume initial limité, et alors que la Commission est saisie pour avis.

M. Michel Bouvard a regretté qu'aucune commission spéciale n'ait été créée pour examiner ce texte, en dépit de la demande formulée par la Commission des Finances. Cette solution avait été adoptée, avec succès, pour l'examen de la LOLF. Elle aurait peut-être évité le dépôt d'un trop grand nombre d'amendements.

Le Président Pierre Méhaignerie a acquiescé, en rappelant qu'il avait défendu cette idée.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, souscrivant lui aussi à cette remarque, a indiqué qu'il avait travaillé en bonne intelligence avec les rapporteurs des autres commissions : la Commission des Lois, saisie au fond, et la Commission des Affaires sociales, saisie pour avis.

Le projet de loi organique modifie la loi organique du 22 juillet 1996 qui a institué les lois de financement. Il s'est alors agi d'un progrès important, qui a permis au Parlement de mieux appréhender les enjeux des

finances de la sécurité sociale. Cependant, après 9 années d'expérience, les limites de l'exercice apparaissent clairement ; une adaptation de cet outil est donc nécessaire. Établir une symétrie exacte avec la LOLF n'était pas possible en toute rigueur, mais le présent projet de loi organique poursuit la même volonté de sincérité et la même logique de mesure de la performance. On peut regretter que, contrairement à ce qui s'est produit pour la LOLF, l'initiative parlementaire n'ait pas été le support initial de la réforme. C'est la raison pour laquelle une proposition de loi organique a été déposée par le Rapporteur pour avis, afin que le Parlement puisse mieux contrôler les finances sociales. Cette proposition a d'ailleurs amené le Gouvernement à faire évoluer son projet.

Une exigence de transparence et de crédibilité est attachée à ce texte, qui doit permettre d'améliorer l'information du Parlement ainsi que l'association de la Cour des comptes à sa mission de contrôle. Sont également prévus l'intégration de tous les fonds sociaux, y compris la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), le Fond de réserve pour les retraites (FRR) et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), dans le champ des lois de financement, ainsi qu'un examen de la performance des caisses de sécurité sociale. Ce dernier enjeu est d'importance, si l'on veut bien considérer l'ampleur des sommes concernées, qui représentent, annuellement, l'équivalent des honoraires des médecins. Il faut également se donner les moyens de respecter les objectifs de dépenses fixés en loi de financement, qui sont devenus virtuels, s'agissant en particulier de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) : un amendement tendant à proscrire la technique du « rebasage » de l'ONDAM sera présenté : en montant cumulé, les dépassements de l'objectif, depuis 1998, s'élèvent à 15 milliards d'euros. Une prise de conscience doit intervenir : de tels déficits ne doivent pas s'imputer sur les générations futures, principe qui vaut pour les finances sociales, comme pour l'ensemble des finances publiques. Enfin, une maîtrise médicalisée des dépenses d'assurance maladie est nécessaire et doit recevoir une traduction concrète, au lieu d'être cantonnée dans le monde des idées. Ce projet de loi est donc un outil qui permettra de faire réussir la réforme de la sécurité sociale, largement engagée par le Gouvernement.

M. Gérard Bapt a regretté à son tour qu'aucune commission spéciale n'ait été constituée. Il est par ailleurs curieux que les amendements prévoyant une compensation intégrale par l'État des exonérations de cotisations sociales aient été déclarés irrecevables, car il existe bien un engagement du Gouvernement sur ce point, d'ailleurs formalisé dans une loi. Le débat, nourri, qui a eu lieu au Sénat sur cette question ne pourra donc avoir lieu à l'Assemblée nationale. Le sort réservé à la CNSA fait partie des questions posées par le texte. Dans le champ des dépenses de maladie, apparaît la nécessité de se référer le plus largement possible aux objectifs de santé publique.

Quant à la question du « rebasage » de l'ONDAM, elle doit être traitée dans un souci de clarté et d'amélioration du contrôle parlementaire. Enfin, il convient d'examiner attentivement la situation de la CADES, qui s'est déjà vu transférer 93 milliards d'euros depuis sa création, somme à laquelle s'ajouteront 5 milliards d'euros d'ici 2007. Comment la dette ainsi transférée est-elle gérée ? Un compte est-il ouvert au Luxembourg à cet effet, comme cela a été évoqué ? Une question écrite adressée sur ce point au ministère des Finances n'a toujours pas reçu de réponse. Le rapporteur a déjà eu l'occasion d'évoquer le caractère « immoral » du report de dette sur les générations futures ; la question de la moralité est également posée en matière de gestion de cette dette.

M. Charles de Courson a estimé que les éléments positifs figurant dans le projet ne doivent pas masquer le fait que certains problèmes de fond ne sont pas traités. Ainsi, doit-on ou non intégrer les finances sociales aux lois de finances et faut-il maintenir des lois de financement ? Ensuite, ne peut-on mieux aligner cette loi organique relative aux lois de financement sur le modèle de la LOLF ? Une articulation en missions et programmes, assortis d'indicateurs de performance est tout à fait possible. Enfin, entend-on aller toujours plus loin dans l'étatisation de la sécurité sociale, entamée en 1945 et parachevée en 1967, ou bien accepte-t-on d'y instiller un minimum de démocratie sociale ?

M. Pascal Terrasse, rappelant les espoirs qu'avait fait naître la loi organique du 22 juillet 1996 en matière de renforcement du rôle du Parlement, a souhaité que l'on insuffle davantage de démocratie dans le pilotage des politiques sanitaires et sociales. En effet, le déficit démocratique attaché à la loi organique de 1996 est patent : les objectifs votés ne sont jamais respectés, le Parlement est donc bafoué ; aucun lien n'est établi entre le contenu de la loi de financement, essentiellement financier, et ses annexes, construites en fonction de préoccupations sanitaires ; l'ONDAM est mal appréhendé. D'un point de vue objectif, l'évolution démographique, la croissance économique et le progrès technique impliquent au minimum une croissance de l'ONDAM de 3,5 % par an. Mais, ensuite il y a des déterminants subjectifs : l'ONDAM devrait ainsi pouvoir tenir compte de la volonté d'améliorer le système de santé sur certains points, par exemple la périnatalité ou les préoccupations sanitaires environnementales. La discussion des projets de loi de financement rend insuffisamment compte de cette réalité.

Que dire enfin de l'attitude de ministres, qui semblent à l'écoute de certains groupes de pression ? Et n'est-il pas surprenant de voir le ministre de la Santé se féliciter aujourd'hui d'un déficit de l'assurance maladie qui s'est établi en 2004 à 12 milliards d'euros au lieu des 14 milliards prévus ? Il ne faut pas voter des dispositions dépourvues d'effets.

M. Richard Mallié, tout en rejoignant l'analyse globale de M. Pascal Terrasse, s'est étonné que l'opposition ait combattu toutes les mesures de responsabilisation des acteurs contenues dans la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. Il faut rappeler que la carte Vitale est trop souvent perçue comme une « carte de crédit illimité » et que l'augmentation des dépenses d'assurance maladie est, pour une part, structurelle.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a rappelé la responsabilité des gouvernements de la précédente législature dans l'introduction de la technique du « rebasage » de l'ONDAM, que l'actuel gouvernement a utilisée dans des proportions bien moindres. C'est aux parlementaires qu'il appartient de faire leur travail de contrôle, afin que tous les acteurs du système de soins soient davantage responsabilisés. On ne peut pas reporter en permanence cette charge courante sur les générations futures.

La Commission a ensuite abordé l'examen de l'article premier.

Article premier (art. L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale) :
Contenu et structure des lois de financement de la sécurité sociale :

La Commission a examiné un amendement de M. Charles de Courson, précisant que les partenaires sociaux fixent les taux de cotisation et le niveau des prestations.

M. Charles de Courson a jugé nécessaire de faire progresser une idée de démocratie sociale, en encourageant notamment les partenaires sociaux à gérer les cotisations et les prestations de la branche vieillesse. Ils le font déjà pour l'assurance chômage et les retraites complémentaires. Un droit de substitution pour l'État serait prévu si les partenaires sociaux n'arrivaient pas à se mettre d'accord. Une telle procédure serait appliquée aux branches vieillesse et accidents du travail, tandis que les branches maladie et famille relèveraient exclusivement de l'État, compte tenu de la nature des prestations versées.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a estimé que cet amendement ne relève pas du niveau de la loi organique. Il reprend des dispositions de 1967, lesquelles confient aux partenaires sociaux le soin de proposer des augmentations de cotisations ou des baisses de prestations en cas de déficit. Cette disposition n'a jamais été utilisée, ce qui prouve que les partenaires sociaux ne sont pas demandeurs. Compte tenu de l'état de nos finances sociales, l'État doit assumer toutes les mesures « impopulaires » et garantir un pilotage cohérent des finances publiques.

M. Charles de Courson ayant fait observer que les partenaires sociaux avaient pris seuls des décisions courageuses pour les régimes de retraites complémentaires dès 1996, **M. Yves Bur, rapporteur pour avis**, lui a rappelé que les partenaires sociaux n'avaient fait qu'emboîter le pas,

partiellement, à la réforme des retraites engagée par le Gouvernement Balladur en 1993.

M. Pascal Terrasse a souligné les difficultés réelles des régimes de retraite complémentaire, notamment pour les cadres, malgré les interventions des partenaires sociaux. Le Parlement doit donc fixer les ressources et les dépenses des régimes. On constate plutôt un déficit démocratique qu'un manque de démocratie sociale. Il faut prévoir une meilleure articulation entre Parlement, Gouvernement et partenaires sociaux.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, structurant la loi de financement en quatre parties. **Son auteur** a précisé que cet amendement garantit la cohérence du débat parlementaire, gage d'un contrôle renforcé sur les finances sociales.

À une interrogation de **M. Pascal Terrasse** sur la place des annexes dans cette architecture, **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a précisé qu'elles n'étaient pas concernées car elles ne figurent pas dans le corps de la loi, sauf le rapport annexé, dont il est par ailleurs proposé la suppression de l'adoption.

M. Alain Rodet a rappelé qu'il faut tenir compte des dépenses de gestion administrative des caisses en proportion de l'ensemble des dépenses. On constate ainsi que la sécurité sociale a des coûts de gestion plus faibles que les compagnies d'assurance privées.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a jugé nécessaire de rappeler les ordres de grandeur pour que le Parlement ne se désintéresse pas de l'aspect gestion des caisses et puisse exercer son contrôle sur ce qui demeure des fonds publics.

M. Gérard Bapt a déclaré approuver cet amendement.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Puis la Commission a *adopté* un amendement de coordination du Rapporteur pour avis.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est demandé s'il est bien utile que la Commission des finances, saisie pour avis, adopte de tels amendements : si la Commission des lois adopte un amendement sur la structure en quatre parties, c'est à elle d'en tirer toutes les conséquences formelles.

La Commission a examiné un amendement de M. Pascal Terrasse, prévoyant que la loi de financement approuve le niveau de la compensation des exonérations de charges sociales. **M. Gérard Bapt** a regretté que l'engagement solennel du ministre des solidarités, de la santé et de la famille, lors du débat

sur la réforme de l'assurance maladie, en faveur d'une compensation intégrale par l'État des mesures d'exonération ne soit pas repris par le texte organique. On a ainsi pu constater, avec les nouveaux contrats d'avenir, que la sécurité sociale était de nouveau mise à contribution.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, s'est exprimé en faveur de cet amendement, qui garantit une plus grande transparence. Il faut en effet une prise de conscience des trop nombreuses démarches hasardeuses consistant en des reports de charge sur la sécurité sociale. Il sera ainsi possible d'afficher les montants de la compensation financière retenue.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est interrogé sur certaines sommes versées au titre de l'intéressement ou de la participation, qui sont du quasi-salaire, exonérées de charges sociales. Seraient-elles concernées par la compensation ?

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a estimé que cet amendement pose le principe de l'adoption en loi de financement de la sécurité sociale du montant de la compensation de toute mesure affectant l'assiette des cotisations et contributions sociales. Il sera ainsi possible de connaître et de suivre les montants précis pour chaque dispositif.

M. Charles de Courson a souligné les nombreuses pertes d'assiette de cotisations sociales qui existent aujourd'hui et aboutissent à remettre en cause le statut même d'assujetti.

M. Pascal Terrasse a estimé ce débat très important, car il touche aux modes de prise en charge des dépenses sociales, par l'impôt ou les cotisations.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Gérard Bapt prévoyant l'approbation de l'annexe sur la médicalisation de l'ONDAM.

M. Pascal Terrasse, soutenant l'amendement, a souligné que le débat sur l'annexe et sur les orientations sanitaires qu'elle contient était un moment important du débat sur la loi de financement et qu'il serait donc utile que ce débat soit sanctionné par un vote.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, s'est déclaré défavorable à cet amendement estimant que l'annexe n'avait qu'une valeur explicative et que, de même que les projets annuels de performance prévus par la LOLF ne font pas l'objet de votes et donc d'amendements, il est inutile que l'annexe soit votée par le Parlement. Il s'agirait d'un « délit de dénaturation législative ».

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, tendant à supprimer le débat sur le rapport annexé. En effet, celui-ci ne possède aucune valeur normative, comme l'ont plusieurs fois rappelé les jurisprudences du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel. Il monopolise pourtant un temps précieux qu'il serait plus utile de consacrer à des débats ayant une véritable portée normative.

M. Charles de Courson a souligné que cet amendement soulève la question plus fondamentale de l'utilité réelle des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Les votes dénués de portée ne concernent pas seulement l'annexe mais également de nombreux articles du projet de loi lui-même. Autant un vote limitatif est possible sur les branches « retraite » et « famille », autant il est impossible pour la branche maladie, ce qui rend le vote de l'ONDAM virtuel.

M. Gérard Bapt a rappelé l'intérêt de cette discussion en termes de santé publique.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a répondu que le nouveau dispositif permettrait que cette discussion ait lieu, hors du rapport annexé dont le contenu est, par ailleurs, modifié.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, précisant que les tableaux d'équilibre sont établis par branche, pour les régimes obligatoires de base, comme pour le régime général.

La Commission a examiné un amendement de M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, permettant au Parlement de se prononcer sur l'évolution du solde cumulé de la CADES et du fonds de réserve pour les retraites, **son auteur** ayant expliqué que la situation actuelle n'était pas satisfaisante et qu'il était nécessaire que la loi organique permette une plus grande transparence.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur la nécessité de ces structures, dont la vocation est de limiter le contrôle parlementaire.

M. Gérard Bapt s'est déclaré favorable à cet amendement, rappelant que pour la CADES, il était nécessaire que le Parlement dispose d'une information précise non seulement sur le solde mais également sur le montant des obligations et la liste des souscripteurs des emprunts.

La Commission a *adopté* cet amendement, un amendement de M. Gérard Bapt ayant le même objet a été *retiré*.

La Commission a ensuite *adopté* quatre amendements de M. Yves Bur, Rapporteur pour avis :

– le premier vise à prévoir la compétence de la loi de financement de la sécurité sociale pour décider de l'affectation des excédents ou des déficits des branches. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a souligné que la question ne commencerait véritablement à se poser qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, dans la mesure où il a déjà été décidé que la CADES se verrait transférer les déficits constatés de la branche maladie en 2005 et en 2006. **M. Charles de Courson** a réclamé la suppression de la possibilité pour le gouvernement d'autoriser le dépassement du plafond d'avances par un simple décret ;

– le deuxième prévoit que les éléments rectificatifs de la loi de financement doivent figurer en deuxième partie et que les tableaux d'équilibre sont établis par branche pour les régimes obligatoires de base comme pour le régime général ;

– le troisième applique à la sécurité sociale le principe de sincérité budgétaire ;

– le quatrième vise à intégrer tous les fonds sociaux au sein de la loi de financement afin d'empêcher toute tentative de débudgétisation de la sécurité sociale. **M. Charles de Courson** s'est interrogé sur la présence, dans le champ de cet amendement, de certains régimes, dont le régime de semi-capitalisation de la Banque de France, très spécifique, et sur la possibilité de fixer une liste. **Le Rapporteur pour avis** lui a répondu que si le champ ainsi défini incluait bien le régime en cause, il n'était en revanche pas possible de procéder par une liste figée dans la loi organique. De ce fait, un amendement de M. Pascal Terrasse visant la CADES est devenu sans objet.

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur pour avis prévoyant que l'évaluation des recettes par catégorie figure dans un état annexé. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a expliqué qu'en prévoyant le vote des prévisions de recettes uniquement par branche, le Parlement ne voterait plus comme aujourd'hui sur leur répartition par catégorie (cotisations effectives, fictives et prises en charge par l'État, impositions affectées, subventions...). Comme pour la loi de finances, les recettes de la sécurité sociale doivent être approuvées par catégorie dans un état annexé concomitamment à l'article d'équilibre.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur les fondements légaux des cotisations sociales fictives. Il est indispensable d'approfondir ce concept, qui est apparu au moment de la loi créant le Conseil des prélèvements obligatoires.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général a souligné la nécessité d'approfondir ce sujet s'agissant particulièrement des cotisations patronales des fonctionnaires.

M. Pascal Terrasse a souligné que ce point était d'autant plus important dans la perspective du transfert de 250.000 fonctionnaires aux collectivités locales. La masse salariale comporte effectivement trois niveaux : le traitement, les cotisations salariales et les cotisations patronales. Or, sur ce dernier élément on ne dispose pas de montant.

M. Charles de Courson a rappelé qu'un décret fixait le taux de cotisations patronales que doivent rembourser les employeurs de fonctionnaires détachés, mais celui-ci, même s'il a été récemment remonté, reste très inférieur au taux de cotisation implicite qui était en 2004 de 57,1 %.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a précisé que désormais les régimes de sécurité sociale des assemblées parlementaires figureraient dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La Commission a ensuite examiné deux amendements du Rapporteur pour avis. Le premier, reprenant une disposition du projet de loi organique modifiant la LOLF en cours d'examen, prévoit que la loi de financement arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus de recettes, par rapport aux prévisions de la loi de financement de l'année. Le second est un amendement de coordination, qui dispose que la loi retrace également les éléments constitutifs et le montant du solde cumulé prévisionnel des organismes concourant à l'amortissement de la dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit : il permet d'intégrer la CADES et le FRR.

La Commission a *adopté* ces deux amendements.

Un amendement présenté par M. Gérard Bapt, visant à ce que la loi de financement retrace l'équilibre financier de la sécurité sociale pour les organismes chargés de l'amortissement de la dette, a été *retiré* par **son auteur**.

Puis la Commission a examiné un amendement de M. Gérard Bapt, tendant à ce que la loi retrace l'équilibre financier de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a exprimé un avis défavorable, arguant, d'une part, qu'un amendement sera proposé sur ce point et, d'autre part, qu'il convient d'aborder la CNSA dans la partie dépenses de la loi organique, dans la mesure où cet organisme ne gère que des dépenses.

M. Michel Bouvard a demandé au Rapporteur pour avis d'apporter des précisions quant au contenu de cet amendement. Il est en effet important d'avoir une vue d'ensemble du financement des organismes, en particulier sur les volets dépenses et recettes de la CNSA.

M. Pascal Terrasse a indiqué que la pratique de la fongibilité dans le fonctionnement de la branche famille se faisait toujours au détriment

des familles. S'il convient d'avoir une caisse spécifique pour les personnes âgées, il ne faut pas que cela conduise à financer un risque supplémentaire. Il est donc important que figure dans la loi le montant des recettes et des dépenses de la CNSA.

M. Charles de Courson a rappelé que la CNSA avait deux objets : le handicap et la dépendance. Or, le volet handicap est largement financé par les conseils généraux, qui contribuent environ pour moitié au financement de la caisse. Il serait donc cohérent d'en tenir compte, en intégrant tous les financements et en distinguant les dépenses assumées par les départements.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a indiqué qu'un prochain amendement vise à intégrer tous les fonds sociaux au sein de la loi de financement. Il reste cependant la question de la distinction avec les dépenses prises en charge par les conseils généraux.

M. Charles de Courson a souligné que les dispositions prévues conduisent à intégrer les prestations relatives au handicap et à la dépendance dans le champ de la sécurité sociale, contrairement au choix opéré par les gouvernements précédents. Il convient de mesurer avec beaucoup d'attention la portée de ces dispositions, qui conduisent, en fait, à créer une nouvelle branche.

M. Pascal Terrasse a estimé qu'il n'y avait pas lieu de refaire, en l'occurrence, la loi créant la CNSA. Il convient d'éviter des « débudgétisations » – notamment de la CSG et du prélèvement de 0,3 % de cotisations patronales - au profit des collectivités territoriales.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a indiqué que l'ONDAM médico-social retrace bien les soins dont bénéficient les personnes âgées. Or, les dépenses de la CNSA ont un impact fort sur celles de la sécurité sociale. Il est probable que l'on se dirige en effet vers la création d'une cinquième branche.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis la Commission a examiné deux amendements présentés par M. Pascal Terrasse, tendant, d'une part, à inclure le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) parmi les organismes concourant au financement des régimes obligatoires – et, d'autre part, à prévoir le même dispositif pour le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

La Commission a *rejeté* ces deux amendements.

La Commission a ensuite *adopté* trois amendements de coordination du Rapporteur pour avis.

La Commission a ensuite débattu de deux amendements en discussion commune présentés respectivement par MM. Gérard Bapt et Yves Bur, Rapporteur pour avis. Le premier tend à fixer, par branche et par sous-objectif, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi qu'à prévoir que les sous-objectifs correspondent à des ensembles cohérents d'actions visant à une modalité de prise en charge identifiée d'un risque sanitaire ou social – leur création étant d'initiative parlementaire ou gouvernementale. Le second prévoit d'élargir la fixation de sous-objectifs à l'ensemble des objectifs par branche, qui ne concerneraient plus le seul ONDAM. Au moins un sous-objectif par branche regrouperait les dépenses de gestion administrative, respectivement des régimes obligatoires de base et du régime général. La liste des sous-objectifs et la détermination du périmètre de chacun d'entre eux seraient fixées par arrêté, après avis des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Gérard Bapt a indiqué que son amendement avait un triple objectif : remédier à l'ambiguïté du texte, qui ne précise pas si les objectifs par branche seront déclinés sous forme de sous-objectifs ; substituer à une logique d'attribution des crédits par structure administrative une attribution réellement fondée sur les résultats attendus des politiques en terme de prise en charge des risques sociaux et préciser que le Parlement doit se voir reconnu, comme le Gouvernement, le pouvoir d'initiative en matière de sous-objectifs.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a précisé que son amendement offrait de nombreuses possibilités au Parlement, sous réserve de la délimitation des sous-objectifs qu'effectuerait le Gouvernement. Il constitue une solution médiane, permettant que les sous-objectifs soient fixés par arrêté, après avis des commissions parlementaires.

M. Charles de Courson a indiqué que ces amendements soulevaient la question de l'application de l'article 40 de la Constitution. De même que s'était posée la question, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, de la possibilité de procéder au sein de chaque mission à des transferts entre programmes, se pose le problème de savoir si l'on ne gagnerait pas à découper le financement de la sécurité sociale en missions et programmes, pour assurer un meilleur contrôle de la dépense. On pourrait concevoir, par exemple, une mission par branche, composée de programmes, auxquels seraient associés des indicateurs de performance.

M. Pascal Terrasse a plaidé pour l'adoption du système le plus souple possible. Il a estimé qu'on pourrait passer de cinq enveloppes à deux principales, l'une consacrée aux soins, l'autre au fonctionnement des structures. A l'intérieur de chacune d'entre elles, pourraient être fixés des sous-objectifs

avec un recours possible à la fongibilité, de manière à tenir compte des évolutions en cours d'année.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a estimé préférable de retenir son amendement, qui permettra d'assurer un équilibre entre l'intervention du Gouvernement et celle des commissions parlementaires, en imposant au moins un sous-objectif par branche. Cet amendement renforce dans l'ensemble le rôle du Parlement. Un amendement sera par ailleurs proposé sur la question relative à l'application de l'article 40 de la Constitution.

La Commission a *rejeté* l'amendement de M. Gérard Bapt et *adopté* celui du Rapporteur pour avis.

* *
*

Mercredi 13 avril 2005

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

La Commission des finances a procédé à l'audition de **M. Éric Woerth, secrétaire d'État à la réforme de l'État**, sur les stratégies ministérielles de réforme.

Le président Pierre Méhaignerie a souhaité la bienvenue au secrétaire d'État à la réforme de l'État et a souligné la difficulté de sa tâche, ne serait-ce que pour entraîner les autres membres du Gouvernement.

M. Éric Woerth, secrétaire d'État à la réforme de l'État, a remercié la Commission de l'avoir convié à dresser le bilan d'un an de stratégies ministérielles de réformes (SMR).

Cette nouvelle méthode incitative de modernisation de l'administration, annoncée par M. Jean-Pierre Raffarin fin 2003 et lancée en 2004, présente trois caractéristiques : la recherche de l'efficacité ; la mobilisation des équipes avec des rendez-vous fréquents à tous les niveaux de l'administration ; le refus des incantations et des effets d'annonce. Elle est animée par trois principes : la permanence, puisqu'il s'agit d'un plan pluriannuel glissant ; la précision, puisque les engagements sont chiffrés et datés ; l'évaluation, puisque son avancement est régulièrement contrôlé et examiné par un comité d'évaluation, présidé par M. Francis Mer.

Les SMR entrent en synergie avec la LOLF, qui fournit un cadre de travail aux administrations, la notion de performance se traduisant par la définition d'objectifs et d'indicateurs. Les SMR sont les projets précis permettant d'atteindre les objectifs de la LOLF : pour le ministère de la Défense, par exemple, l'action « Soutien interarmées » du programme LOLF « Préparation et emploi des forces » contient un indicateur relatif au taux de mutualisation des fonctions logistiques ; en face, un projet SMR vise à « réorganiser le réseau d'approvisionnement en vivres ». En définitive, sans les SMR, la LOLF serait souvent un simple artifice de présentation.

Le comité d'évaluation, qui s'est réuni en septembre et en mars, a retenu 230 mesures pilotes devant dégager 1,5 milliard d'euros d'économies sur trois ans. Rapporté aux 100 milliards qui constituent la cible à atteindre, cela fait peu, mais c'est un début. Certaines actions illustrent bien la démarche : au ministère de l'Éducation nationale, la simplification des examens professionnels et des procédures de recrutement des enseignants du premier et du second degrés ; au ministère de la Défense, l'externalisation du stockage et de la délivrance des marchandises ; au ministère de l'Intérieur, l'actualisation

de la stratégie immobilière ; au ministère de la Justice, la maîtrise des frais de justice ; au ministère de l'Équipement, la réorganisation des services infra-départementaux.

Ces actions doivent être suivies de près. Le comité d'évaluation, début mars, a procédé à une vingtaine d'heures d'auditions et chaque ministère a été entendu. Il en ressort que 89 % des 230 actions prévues sont déjà engagées ou même réalisées après seulement six mois ; 11 % sont bloquées ou retardées. Les économies déjà dégagées atteignent 110 millions d'euros.

Le secrétaire d'État a ensuite appelé l'attention de la Commission sur les principales leçons pouvant être tirées de ce bilan.

La modernisation de l'administration est un objectif permanent qui, dans chaque ministère, doit être porté par un fonctionnaire de très haut niveau. Presque tous les ministères ont nommé leur secrétaire général, à l'exception de celui de l'Économie et des finances – mais c'est imminent – et de ceux de l'Éducation nationale et la culture, qui font encore de la résistance. Les secrétaires généraux sont réunis au moins une fois par mois pour échanger leurs expériences sur les réformes en cours et s'inspirer des bonnes pratiques en vigueur dans les autres ministères. Autour d'eux, près de cent personnes sont mobilisées sur les SMR.

Les stratégies ministérielles de réformes requièrent des comparaisons interministérielles et internationales. D'un ministère à l'autre, les effectifs des services informatiques vont du simple au double ; ceux de la fonction immobilière vont même du simple au quintuple. Le secrétariat d'État a donc lancé une série de démarches interministérielles, la plus emblématique consistant à mutualiser les achats de dix ministères volontaires. Le premier appel d'offres interministériel, qui portera sur les équipements informatiques et la téléphonie mobile, sera ainsi passé en août. Cet effort de mutualisation générera quelque 200 millions d'euros d'économies, sans le moindre coût politique.

Quelques points méritent des améliorations. Il faut systématiquement quantifier les gains de productivité ou de qualité de service réalisés. Pour aider les ministères, une méthodologie d'évaluation des gains de productivité des projets informatiques, intitulée « MAREVA », leur est proposée. La démarche doit être étendue aux opérateurs, notamment dans les secteurs social ou environnemental. Enfin, pour que les ministères ne resservent pas toujours les mêmes recettes, il importe de stimuler la créativité et l'ambition.

Il est aussi intéressant de se référer aux exemples étrangers. Au Canada, dans le secteur agricole, les activités de service et de conseil aux exploitations ont été réduites et quatre services d'inspection ont été rassemblés

en une seule agence ; pour les affaires étrangères, des représentations à l'étranger ont été regroupées. En Allemagne, l'ingénierie publique du ministère de l'Équipement a été réorganisée. En Suède, des services de comptabilité ont été réunis. Au Royaume-Uni, le financement et la gestion du parc informatique des tribunaux ont été externalisés.

Le secrétariat d'État souhaite aller plus loin dans les stratégies ministérielles de réforme : premièrement, le Premier ministre vient de donner son feu vert à la signature de contrats de modernisation entre Bercy et les autres ministères, afin que ces derniers obtiennent un juste retour des efforts accomplis ; deuxièmement, il faut initier davantage de mesures pour entrer plus profondément dans les détails et ainsi mieux associer les fonctionnaires à la démarche.

Les ministères travaillent d'arrache-pied pour actualiser leurs SMR au titre de l'année 2005. L'exercice sera alors installé dans la sphère politico-administrative : le processus de revue des programmes, des missions, des actions et de l'organisation sera permanent. On ne parlera plus de « la réforme de l'État » mais « des réformes dans l'État », lesquelles seront de plus en plus transparentes, afin de banaliser le changement et de mettre les conservatismes en échec. Ce système vertueux obligera les uns et les autres à se remettre en question.

La plupart des rapporteurs spéciaux ont beaucoup à dire sur le sujet et leurs échanges avec le secrétariat d'État doivent se multiplier. Par ailleurs, lorsque la Commission auditionne un ministre dans le cadre de la LOLF, il ne serait pas inutile qu'elle l'interroge également sur le volet SMR. Ainsi, les membres du Gouvernement n'auront plus d'échappatoire !

La communication du secrétariat d'État a jusqu'à présent porté sur la méthode ; elle doit de plus en plus mettre l'accent sur le contenu des actions.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, après avoir félicité le secrétaire d'État et toute son équipe pour leur travail et leur professionnalisme, s'est dit rassuré par les travaux du comité d'évaluation auxquels il a participé en septembre 2004 et en mars 2005. La France sort enfin de l'incantation en se dotant d'une véritable méthodologie. Pour la première fois, ministère par ministère, des actions précises sont définies, assorties d'objectifs chiffrés et soumises à des délais, avec un suivi pluriannuel. Cela ne manquera pas de produire des résultats.

Il convient d'articuler au mieux cet exercice avec l'aspect décisif de la loi organique : la désignation, courant 2006, de responsables de programme qui auront à leur disposition des moyens d'action nouveaux comme la fongibilité des crédits ou la contractualisation. Il ne faudrait pas que les secrétaires généraux des ministères se transforment en responsables de

programme ; ils doivent essentiellement jouer le rôle d'interface entre les responsables de programme et l'échelon politique ministériel. Le moment n'est-il pas venu d'élaborer un protocole d'action pour définir précisément leur rôle ?

La question des services extérieurs figure presque systématiquement dans les propositions émises à la suite des travaux du comité d'évaluation. Il faut se montrer beaucoup plus ambitieux en matière d'expérimentation. Dans le Val-d'Oise, un lieu susceptible d'accueillir un vrai regroupement de services extérieurs fait l'unanimité. Pourquoi ne pas concrétiser ce projet immédiatement ?

S'agissant des ressources humaines, la situation reste floue. Ainsi, les dépenses de personnel ne font pas partie de l'agrégat de 100 milliards d'euros sur lequel porte l'effort de productivité. Quelles mesures de gestion sont de nature à optimiser la répartition des ressources en personnel ? Le problème des dizaines de milliers d'enseignants qui ne travaillent pas face à une classe, par exemple, ne doit-il pas être abordé de façon plus générale, sous l'angle des statuts ?

De quels moyens d'incitation et de motivation le secrétariat d'État à la réforme de l'État dispose-t-il ? Les hauts fonctionnaires sont prêts à accomplir des efforts et à prendre des risques mais pour quel retour ? À l'inverse, des sanctions seront-elles appliquées, si une action chiffrée et programmée n'est pas réalisée ?

Le président Pierre Méhaignerie a fait remarquer au secrétaire d'État que la Commission avait également besoin de son soutien sur trois dossiers.

D'abord, comme cela s'est produit l'an dernier, lorsque des amendements tendant à éviter la création de structures ou à réduire des crédits nouveaux exagérément élevés sont adoptés, une deuxième délibération est généralement demandée et ils sont supprimés, ce qui casse un peu l'ambition de la Commission des finances.

Ensuite, trois ou quatre dossiers d'habilitation législative ont été déposés en vue d'expérimentations et il serait souhaitable qu'une journée de réflexion soit consacrée à ce thème.

Enfin, une capacité d'alerte doit être activée, afin d'éviter la constitution d'agences et de structures nouvelles, ainsi que l'adoption de lois inutiles et médiatiques.

M. Georges Tron a salué la façon dont le chantier est conduit, tout en manifestant sa préférence pour l'expression « réformes dans l'État » plutôt que pour celle de « réforme de l'État ».

Au regard des montants en jeu, des stratégies comme les SMR ne pourront réellement aboutir sans une politique de la ressource humaine. Les deux démarches doivent être entreprises simultanément car toutes les mesures structurelles ont des incidences en termes de personnel. Traiter le problème présenterait deux avantages : la politique de réforme dans l'État disposerait d'un levier supplémentaire ; l'action des fonctionnaires serait plus lisible. Est-il envisageable d'ouvrir, sous l'égide du ministère de la fonction publique, un chantier sur le pilotage de la ressource humaine ?

Les membres de la Commission sont stupéfaits par la tournure que prennent les auditions de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le patrimoine immobilier de l'État. En réalité, malgré l'approbation du tableau général des propriétés de l'État, qui laisse supposer que l'inventaire serait achevé, un grand flou demeure. Surtout, aucune doctrine de gestion ne se dégage : les opérations qui ont été lancées restent ponctuelles. Comment les réformes dans l'État pourront-elles faire abstraction de ce volet, eu égard aux sommes colossales en jeu ?

Après les efforts louables accomplis pour diviser pratiquement par deux le nombre de structures parallèles de l'État, un organisme, une agence ou un comité est créé presque chaque semaine. Cette tendance est inquiétante. Quel est finalement le solde des structures supprimées ?

Le manque d'imbrication entre les exercices LOLF et SMR est regrettable. Ils sont pilotés par deux ministères différents, les équipes de réalisation sont distinctes, de même que les méthodologies, les objectifs et les indicateurs, et aucune instance n'est chargée de les mettre en concordance. Pourquoi ne pas adosser directement les SMR à la LOLF, avec un découpage par mission et non plus par ministère ? Le système est complexe et des barrières ont été érigées par des décennies d'habitudes, mais l'impulsion est maintenant donnée. Avec le temps, peut-être s'apercevra-t-on que la démarche gagnerait en lisibilité et en efficacité si les deux exercices LOLF et SMR étaient mieux articulés.

M. Michel Bouvard a jugé que le secrétariat d'État à la réforme de l'État était rentable pour le budget de l'État. La création de structures – agences nationales, observatoires ou autres – doit effectivement être évitée. Préalablement à leur adoption, les projets de loi sont-ils examinés par le secrétariat d'État pour que celui-ci analyse leurs conséquences sur l'organisation administrative ? Lorsqu'un ministère, dans le cadre de la décentralisation, voit l'une de ses compétences transférée aux régions et aux départements, sa tentation est grande d'imaginer une nouvelle compétence, généralement dans la sphère du contrôle. Une bonne quinzaine d'exemples pourraient être cités. Comment éviter les dérapages de ce genre ? Comment les secrétaires généraux des ministères, chargés de coordonner la mise en œuvre de

la réforme administrative, interagiront-ils avec les responsables de programme, dont le rôle n'est pas encore parfaitement défini ?

La gestion des ressources humaines se heurte à la rigidité des statuts. Où en sont les chantiers de l'identification des métiers et du passage à une logique de métiers, qui ne semblent guère avancer ? Comment les gains obtenus seront-ils contrôlés ? Les rapporteurs spéciaux pourront-ils être associés à la vérification ?

M. Alain Rodet a émis la crainte que la nomination de secrétaires généraux dans les ministères ne rallonge la chaîne hiérarchique et ne complique les situations. Alors que le Gouvernement compte plus de quarante membres, les ministres pourraient être les chefs de leur administration, mais il leur est surtout demandé de communiquer. Ne serait-il pas préférable que certains d'entre eux travaillent à des dossiers concrets ? Pourquoi empiler les agences, hauts conseils et autres observatoires ? La création d'une agence nationale de la recherche, par exemple, a-t-elle un sens ? Comment résoudre le problème de la dualité entre la DATAR et le Commissariat général du Plan ? Comment serait-il possible de réformer l'État quand le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale multiplie les initiatives intempestives ?

M. Philippe Auberger a estimé que l'objectif de la réforme de l'État devait être l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Est-il prévu de mettre en place des indicateurs pour mesurer le taux de satisfaction du public ? Certains services administratifs ne pourraient-ils pas, à l'instar des entreprises, se faire certifier ISO et effectuer des analyses qualitatives ? Les relations entre l'administration d'État et les collectivités locales sont polluées par les bombardements de circulaires et autres questionnaires, absurdes et incompréhensibles, souvent reçus alors que la date requise pour la réponse est déjà passée. Le Gouvernement mène-t-il une réflexion à ce sujet pour que l'administration d'État gagne en crédibilité ?

M. Jean-Pierre Brard a proposé, pour limiter le nombre de ministres, que la structure gouvernementale, comme dans d'autres pays, soit fixée une fois pour toutes. Des économies potentielles existent. À la fin de la première époque de la politique de la ville, il a été calculé que le temps de travail nécessaire pour constituer les dossiers, transposé en coût, revenait aux deux tiers de ce que rapportaient les subventions finalement accordées par l'État. Plutôt que de prendre les élus locaux pour des incapables, il faudrait contractualiser avec eux sur des objectifs, en leur reconnaissant le droit au tâtonnement et à l'erreur.

Quand un étranger veut obtenir un visa pour entrer dans l'espace Schengen, il fait le tour des ambassades européennes. N'est-il pas possible de regrouper les services consulaires de la France avec ceux d'autres États

membres de l'espace Schengen ? De même, le centre culturel franco-allemand de Ramallah, en Palestine, est exemplaire : cette mutualisation génère des économies d'infrastructure et, de surcroît, donne une lisibilité à l'action politique vis-à-vis de l'extérieur.

Le président Pierre Méhaignerie a noté que le ministre de l'Économie et des finances, pour accompagner la réforme de l'État, pouvait compter sur le soutien unanime de la Commission des Finances de l'Assemblée, mais aussi de celle du Sénat. Si la France ne rattrape pas son retard, elle sera confrontée à des difficultés insurmontables compte tenu, d'une part, du poids des dépenses de vieillesse et de santé, et, d'autre part, du besoin d'amélioration du pouvoir d'achat, exprimé par une partie de la population. Or l'État mais aussi les collectivités locales disposent de marges de productivité.

M. Georges Tron a insisté sur la nécessité de mettre en place un dispositif d'évaluation pour réaliser des économies. Les propositions de la Commission à ce sujet ont-elles des chances d'être reprises par le Gouvernement ?

La politique de la ville, à cet égard, est absolument caricaturale : même lorsqu'un dossier est parfaitement ficelé, les services de l'État le renvoient pour demander des compléments, ce qui entraîne des coûts supplémentaires, retarde la mise en œuvre d'actions utiles et décourage les élus. Ne serait-il pas possible de simplifier ces dispositifs ?

M. Michel Bouvard a suggéré, s'agissant du patrimoine immobilier de l'État, que le champ d'investigation aille au-delà de la réalisation d'actifs pour englober la politique de location des opérateurs publics, qui recèle des gisements d'économies.

M. Éric Woerth a apporté les éléments de réponse suivants :

– sur le sujet sensible de la fonction publique, le mieux placé pour s'exprimer est M. Renaud Dutreil, ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État. Les négociations en cours ouvriront peut-être une voie pour sortir du débat classique sur la valeur du point d'indice. L'évolution du métier et l'évolution du statut font aussi partie de la négociation. Les SMR comportent un volet accompagnement des ressources humaines qui évoluera en fonction des négociations, mais la gestion des ressources humaines est un dossier transversal ;

– tous les secrétaires généraux n'ont pas les mêmes prérogatives et il convient d'harmoniser la définition de leurs fonctions. Pour le Premier ministre, le secrétaire général est un *primus inter pares*, et cela doit passer dans les faits. C'est un poste de plus mais sa création peut s'avérer rentable ;

– la multiplication des structures est un motif de préoccupations récurrent. De nombreuses commissions nationales et départementales ont été supprimées malgré les pressions des lobbies, mais il faut renouveler l'exercice chaque année car il s'en recrée régulièrement. Le troisième projet de loi d'habilitation – dont les ordonnances sont en cours de publication –, comme le deuxième, prévoit la suppression de commissions mais aussi d'observatoires. Sur ce sujet emblématique, le Gouvernement ne lâchera rien ;

– il n'est pas évident de simplifier les relations entre les citoyens et les administrations, car il existe une multitude de métiers et de normes. Le Gouvernement a pris plusieurs mesures tendant à améliorer la satisfaction du public. Premièrement, un baromètre de la réforme de l'État, en cours d'élaboration, comprendra des indices mesurant la réactivité, la disponibilité et la modernité des services ainsi que la satisfaction du public. Deuxièmement, 1.650 services de l'État, dans tous les départements, ont signé une charte d'engagement, intitulée « charte Marianne », concernant les délais de réponse aux courriers et aux mails, l'accueil des personnes handicapées, le traitement des réclamations, l'information sur les files d'attente, etc. Les résultats seront évalués par le biais d'une enquête réalisée par des « visiteurs mystères ». Cette initiative est expérimentée en Picardie, en Haute-Normandie et en Basse-Normandie, et les premiers résultats ne sont pas très encourageants. Un classement des départements pourra être publié, non pas pour sanctionner mais pour inciter à améliorer la satisfaction du public ;

– un indice – provisoirement baptisé « indice Kafka » – va par ailleurs être créé pour mesurer la qualité des projets de loi. À la place des études d'impact, qui ne fonctionnent pas, chaque projet de loi sera accompagné de deux notes : la première traduira la complexité de la loi et la seconde appréciera son impact, notamment en termes de coûts. Les grilles d'analyse élaborées ont été appliquées à des lois passées et donnent des résultats très intéressants. Cet indice étant public, chaque ministre sera incité à travailler davantage pour améliorer les dispositions de ses projets de loi ;

– le secrétariat d'État est également en train de mesurer le coût de la charge administrative pour les entreprises. Il a identifié les régimes d'autorisation – au nombre de 1.500 à 1.600 –, en a isolé cent et a sélectionné trois ou quatre entreprises pour chacun d'entre eux. Une valeur sera donnée au temps passé afin d'évaluer le coût supporté par les entreprises du fait de la gestion des tâches administratives, après quoi ce résultat sera extrapolé et rapporté au PIB, peut-être en ajoutant les régimes déclaratifs obligatoires. Ce calcul permettra de déterminer l'importance des freins internes à la croissance ;

– la réforme de l'immobilier n'avance pas suffisamment vite au regard des objectifs gouvernementaux. Pour traiter ce sujet, la vision

strictement budgétaire doit être accompagnée par une réflexion sur les processus d'organisation. Toutefois, la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État ne relève pas de la responsabilité du secrétariat d'État à la réforme de l'État, et le service des Domaines lui-même dépend du ministère de l'économie et des finances.

M. Georges Tron a dénoncé la volonté d'opacité manifestée, lors des auditions de la MEC, par certains de ses interlocuteurs.

M. Éric Woerth a poursuivi :

– les exercices de la LOLF et des SMR, qui concourent au même résultat – améliorer la performance de l'État –, doivent être parfaitement articulés au fil du temps, ce qui suppose une collaboration totale entre les responsables de programme et les secrétaires généraux des ministères. Le secrétariat d'État n'est pas en compétition avec le ministère du Budget ; cela n'aurait aucun sens ;

– l'abondance de circulaires est effectivement préoccupante. Un groupe de préfets qualifiés de « sismographes » a été mis sur pied pour réagir à la complexité réglementaire dont ils ont connaissance dans leur département. Ils ne font malheureusement pas remonter beaucoup d'informations, car le niveau pertinent est en fait celui des secrétaires généraux de préfecture ;

– rien n'empêche le préfet du Val-d'Oise de s'orienter vers l'expérimentation proposée par le Rapporteur général pour les services extérieurs, s'il la juge pertinente. Rien n'interdit à un département de prendre l'initiative et d'émettre des propositions mais il est surtout souhaitable qu'aucun ne reste à la traîne.

Le président Pierre Méhaignerie a souligné que les problématiques locales étaient désormais enchevêtrées et que l'élu local avait par conséquent affaire à six, huit ou dix services déconcentrés différents pour chaque dossier. Il ne faut donc pas s'arrêter aux structures d'ingénierie publique et de sécurité.

M. Éric Woerth a précisé que les structures d'ingénierie publique des directions départementales de l'agriculture et de l'équipement seraient probablement fusionnées dans trente à cinquante départements.

* *
*

Mercredi 13 avril 2005

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

La Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a poursuivi l'examen pour avis, sur le rapport de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, du **projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale** (n° 2216).

Poursuivant l'examen de l'article premier, la Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur pour avis prévoyant que l'évaluation des dépenses par catégorie figure dans un état annexé aux lois de financement, comme c'est déjà le cas pour les recettes.

La Commission a examiné un amendement de M. Gérard Bapt prévoyant que la loi de financement fixe les objectifs de dépenses de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). **Le Rapporteur pour avis** ayant répondu que cet amendement est satisfait par ailleurs, puisque la CNSA est déjà dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale, la Commission l'a *rejeté*.

Elle a, pour le même motif, rejeté un amendement de M. Pascal Terrasse relatif aux objectifs du FSV.

La Commission a ensuite *rejeté* quatre amendements de M. Gérard Bapt :

– le premier disposant que l'ONDAM doit être « médicalisé », comme l'a préconisé le rapport Coulomb de mars 2003, **le Rapporteur pour avis**, estimant que cette disposition relève du pur affichage, a émis un avis défavorable ;

– le deuxième prévoyant un avis de la conférence nationale de santé pour la fixation de l'ONDAM ; **son auteur** ayant précisé qu'il avait la même source d'inspiration ;

– le troisième incluant la CNSA dans le périmètre de l'ONDAM ; **le Rapporteur pour avis** a rappelé qu'il était déjà satisfait ;

– le quatrième détaillant le contenu des sous-objectifs de l'ONDAM.

La Commission a ensuite examiné un amendement du Rapporteur pour avis prévoyant qu'un article fixe la liste et le périmètre des sous-objectifs en associant les commissions parlementaires chargées des affaires sociales à son élaboration. En outre, l'amendement prévoit une expérimentation de la

fongibilité des dépenses entre sous-objectifs au niveau régional. **M. Michel Bouvard** a émis des réserves sur cet amendement, qui risque de figer le système : une fois la loi organique votée, le législateur ne pourra plus modifier la liste et le périmètre des sous-objectifs, comme il peut le faire pour les programmes dans le cadre de la LOLF. **Le Rapporteur pour avis** a répondu qu'on ne peut pas transposer purement et simplement la LOLF à la sécurité sociale. Il s'agit d'un amendement équilibré, qui favorise le dialogue entre le Parlement et le Gouvernement.

La Commission a *adopté* cet amendement, rendant sans objet un amendement de M. Pascal Terrasse.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Pascal Terrasse prévoyant que les composantes des sous-objectifs peuvent être définies comme des enveloppes régionales.

Elle a *adopté* un amendement du Rapporteur pour avis visant à intégrer tous les fonds sociaux dans la loi de financement de la sécurité sociale.

M. Michel Bouvard a souhaité connaître la position de la Commission des Affaires sociales sur ce sujet.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Charles de Courson prévoyant que la loi de financement de la sécurité sociale fixe les enveloppes régionales.

Puis la Commission a *rejeté* :

– un amendement de M. Gérard Bapt prévoyant que la loi de financement de la sécurité sociale fixe un objectif national de couverture des dépenses de santé pour les régimes obligatoires de base, **son auteur** a expliqué que le partage des dépenses de santé entre régimes de base, régimes complémentaires et effort des ménages devra évoluer, notamment en fonction du PIB et des dépenses de santé. **Le Rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable, estimant qu'il est plutôt nécessaire, désormais, de responsabiliser les ménages ;

– deux amendements de M. Pascal Terrasse et de M. Gérard Bapt prévoyant que les mesures ayant un impact sur les dépenses de l'année font partie du domaine exclusif, et non pas partagé, des lois de financement de la sécurité sociale. **Le Rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable à ces amendements, qui risquent de lier non seulement le Gouvernement, mais aussi le Parlement.

La Commission a ensuite *adopté* six amendements du Rapporteur pour avis :

– le premier de coordination ;

– le deuxième transposant aux lois de financement de la sécurité sociale le dispositif de l'article 36 de la LOLF prévoyant que seule une loi de financement peut modifier l'affectation des recettes exclusives des régimes obligatoires de base ;

– ainsi que deux amendements de précision et deux amendements de coordination.

La Commission a *adopté*, avec l'accord du **Rapporteur pour avis**, un amendement de M. Gérard Bapt prévoyant que peuvent figurer dans la première partie des lois de financement de la sécurité sociale les dispositions affectant les recettes de l'année ou des années ultérieures et non pas les recettes relatives à la fois à l'année en cours et aux années ultérieures, **son auteur** ayant souligné que cette extension du domaine des lois de financement de la sécurité sociale était positive.

La Commission a *adopté* un amendement de cohérence du Rapporteur pour avis.

Elle a *rejeté* un amendement de M. Pascal Terrasse prévoyant que la répartition du produit d'une contribution affectée dans sa majorité à des régimes obligatoires de base de sécurité sociale résulte d'une disposition de la loi de financement.

La Commission a *adopté* un amendement de conséquence, sur la CADES, du Rapporteur pour avis.

Puis elle a *rejeté* un amendement de M. Gérard Bapt prévoyant que la loi de financement de la sécurité sociale fixe le taux des cotisations, le **Rapporteur pour avis** ayant souligné que cette prérogative appartient au pouvoir réglementaire.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements du Rapporteur pour avis ; le premier prévoyant que peuvent figurer en troisième partie de la loi de financement de la sécurité sociale toutes les dispositions relatives à la trésorerie et à la comptabilité de la sécurité sociale, et le second de coordination.

Puis la Commission a examiné un amendement, du même auteur, prévoyant que les lois de financement peuvent habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives permettant de contribuer au respect des tableaux d'équilibre adoptés dans la loi de financement. Cette habilitation évitera au Gouvernement d'être contraint de déposer des projets de loi de financement rectificative, si les circonstances ou l'urgence de la situation ne le permettent pas.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est interrogé sur la constitutionnalité d'une telle disposition.

M. Michel Bouvard a émis des réserves sur cet amendement dans la mesure où cette faculté très souple de modifier des recettes et des dépenses risque de permettre au Gouvernement d'adapter les prévisions en fonction des échéances politiques, et donc d'affaiblir la sincérité du vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a estimé que cet amendement est au contraire de nature à renforcer la sincérité des lois de financement. La loi de financement suivante ratifiera les dispositions prises par ordonnance.

M. Michel Bouvard s'est inquiété du fait qu'ainsi pourrait se constituer une habilitation permanente.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que subsiste toujours l'obligation juridique de ne pas dépasser l'ONDAM, qui est établi uniquement par la loi de financement. Par ailleurs, le législateur peut toujours refuser une habilitation.

M. Gérard Bapt a remarqué que cet amendement est en contradiction avec la possibilité, réaffirmée, de voter des lois de financement rectificatives.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a répondu que le Comité d'alerte se réunit au plus tard le 1^{er} juin. S'il donne l'alerte, les caisses ont un mois pour présenter des mesures correctrices au Gouvernement. Or, la session parlementaire ordinaire se terminant fin juin, il est à ce moment là trop tard pour voter un projet de loi de financement rectificative. Cette habilitation du Gouvernement à prendre des dispositions législatives présente donc un réel intérêt. Elle lui permet de prendre des mesures plus importantes que la seule variation des taux de cotisations, qui relève du domaine réglementaire.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de coordination de M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, concernant le domaine facultatif des lois de financement.

Puis la Commission a *adopté* deux amendements, de conséquence, du Rapporteur pour avis, sur la CADES et le Fonds de réserve des retraites, permettant au Parlement de se prononcer sur les dépenses de tous les fonds sociaux et un amendement du Rapporteur pour avis élargissant le champ des lois de financement, afin qu'une mesure concernant la gestion du risque par les

régimes complémentaires, notamment les mutuelles, puisse y figurer, si cette mesure a globalement un impact financier sur la sécurité sociale.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Gérard Bapt visant à éviter la remise en cause du périmètre des risques pris en charge par les régimes obligatoires de base au détriment des assurés sociaux.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a estimé que cet amendement élargissait trop le périmètre de la loi de financement et qu'il fallait s'en tenir aux mesures qui ont un impact sur l'équilibre des finances sociales. La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* un amendement de M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, tendant à étendre le champ de la loi de financement à la gestion interne de tous les fonds sociaux et un amendement, du même auteur, précisant le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Elle a ensuite *adopté* un amendement de précision du Rapporteur pour avis visant à distinguer les dispositions ayant un impact financier sur les recettes et les dispositions modifiant le régime d'affectation de ces recettes.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du Rapporteur pour avis étendant le champ d'application du IV à l'ensemble des fonds sociaux et un amendement, de conséquence, du Rapporteur pour avis.

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur pour avis visant à renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement, en prévoyant une information en cours d'année sur les mesures réglementaires ayant un impact financier « significatif ».

M. Michel Bouvard a noté qu'il serait utile de préciser que les mesures réglementaires qui doivent ainsi être notifiées aux commissions incluent les éventuelles ordonnances que le Gouvernement serait habilité à édicter par loi de financement. La Commission a *adopté* cet amendement, ainsi rectifié.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, visant à supprimer la technique du rebasage des objectifs, et à affecter les éventuels excédents de recettes à la CADES ou au Fonds de réserve des retraites. Son auteur a indiqué que cette démarche vertueuse complètera celle initiée par la mise en place d'un comité d'alerte, même si elle risque de rencontrer une certaine hostilité de la part du Gouvernement. **Le Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que c'était le rôle de la Commission des Finances de proposer ce type d'amendements. La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Gérard Bapt visant à renforcer le contrôle du Parlement sur les transferts de charges et de recettes entre la sécurité sociale et l'État. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a répondu que cet amendement était déjà satisfait et a émis un avis défavorable. La Commission a *rejeté* cet amendement. Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Gérard Bapt tendant à assurer une compétence exclusive des lois de financement sur les mesures visant directement les recettes de la sécurité sociale.

La Commission a examiné un amendement de M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, tendant à préciser les dispositions relatives à la sincérité des comptes de la sécurité sociale, en leur transposant les articles 27 et 30 de la loi organique relative aux lois de finances. La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur pour avis visant à ce que l'ensemble des dispositions qui concernent la Cour des comptes figure à titre principal dans le code des juridictions financières et à titre accessoire, dans le code de la sécurité sociale.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Gérard Bapt prévoyant l'élargissement de la mission d'assistance confiée à la Cour des comptes en matière de lois de financement. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, s'est déclaré défavorable à cet amendement, déjà satisfait. La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur pour avis ayant pour objet de rassembler, au sein d'un même dispositif, l'ensemble des modalités de la mission d'assistance au Parlement confiée par le dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution à la Cour des comptes, à l'instar de la procédure retenue par l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances. La Commission a *adopté* cet amendement et un amendement de coordination du Rapporteur pour avis concernant les règles comptables que doivent appliquer les régimes et organismes de sécurité sociale.

Elle a, en revanche, *rejeté* un amendement de M. Charles de Courson prévoyant le retour à l'équilibre des lois de financement dans un délai maximum de quatre ans.

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

Après l'article premier

La Commission a *rejeté* :

– deux amendements de M. Gérard Bapt, le premier visant à inscrire explicitement le principe de sincérité dans la loi organique, le second

obligeant le Gouvernement à déposer un projet de loi de finances rectificative en cas de dérapage des finances sociales ;

– un amendement de M. Pascal Terrasse prévoyant que le Parlement est consulté en cas de détérioration manifeste de l'équilibre financier des comptes de la sécurité sociale, afin qu'il puisse voter des mesures d'ajustement

– et un amendement de M. Gérard Bapt permettant d'instaurer une loi de règlement en matière de financement de la sécurité sociale.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Charles de Courson prévoyant que dans le cas où le comité d'alerte constate que les dépenses de sécurité sociale se dégradent de plus de 0,75 %, le Gouvernement présente, dans les deux mois suivant ce constat, une loi de financement rectificative de la sécurité sociale afin de tenir compte de ces nouvelles prévisions et en présenter l'impact sur l'équilibre général de l'assurance maladie. **Le Président Pierre Méhaignerie** a souligné que cet amendement était satisfait, car la Commission avait adopté un dispositif plus radical permettant au Gouvernement, en cas de dérapage des dépenses, de prendre les mesures nécessaires par voie d'ordonnance. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a indiqué que le comité d'alerte et le seuil de 0,75 % ne doivent pas être inscrits dans la loi organique. Par ailleurs, cet amendement constitue une injonction au Gouvernement. En cas de dérapage, le comité d'alerte donne un mois au directeur de l'UNCAM pour faire des propositions. Le dispositif adopté par la Commission des Finances permettrait au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires en cours d'année pour redresser les comptes sociaux. **M. Charles de Courson** a indiqué que ce dispositif montre la portée insuffisante des lois de financement de la sécurité sociale, comparée à celle des lois de finances rectificatives.

M. Michel Bouvard a souligné que le vote d'une loi de finances rectificative était une procédure lourde qui ne permet pas de prendre des mesures dans un délai rapide. Autoriser le Gouvernement à prendre des mesures d'urgence par ordonnances permet d'agir rapidement, mais diminue le pouvoir de contrôle du Parlement. Ne peut-on pas plutôt alléger le processus de consultation pour la loi de financement rectificative, afin que son vote intervienne plus rapidement ?

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a indiqué que si le comité d'alerte constate un dérapage au 1^{er} juin, l'UNCAM dispose d'un délai allant jusqu'au 30 juin pour faire des propositions. Il apparaît primordial, dans cette hypothèse, de permettre au Gouvernement d'agir avant le vote de la loi de financement de la sécurité sociale, qui intervient en décembre. **M. Charles de Courson** a émis des doutes sur l'efficacité du dispositif et a indiqué que le

dernier compte rendu de l'ACOSS fait des prévisions pessimistes pour le second semestre. Le conseil de surveillance de l'ACOSS, dont il est membre, n'a d'ailleurs pas été réuni depuis plus d'un an. La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 2 (art. L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale) :
Documents annexés à la loi de financement de la sécurité sociale :

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Gérard Bapt précisant que le rapport annexé doit présenter les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale.

Elle a *adopté* un amendement de conséquence du Rapporteur pour avis prenant en compte l'intégration dans le corps de la loi de financement d'un tableau se substituant au rapport annexé.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Gérard Bapt tendant à assurer la cohérence du programme pluriannuel des finances publiques, transmis à la Commission européenne et les informations contenues dans le projet de loi de financement. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a précisé que cet amendement serait satisfait par le contenu de la troisième partie du projet de loi.

La Commission a *adopté* un amendement de conséquence du Rapporteur pour avis.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Gérard Bapt précisant qu'un rapport présentant les données de la situation sanitaire et sociale de la population et l'évolution à moyen terme des finances de la sécurité sociale devrait être remis au Parlement avant le projet de loi de financement. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, s'est déclaré défavorable à l'amendement car celui-ci est satisfait par l'amendement instaurant un débat d'orientation budgétaire pour les finances sociales. **M. Gérard Bapt** a souligné qu'il ne s'agissait pas de la seule finalité de son amendement, lequel propose également de mettre en lumière des enjeux de santé publique. Après que **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, eut indiqué que la loi relative à la santé publique prévoyait la remise au Parlement d'un rapport annuel, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* deux amendements de simplification de la présentation de la loi de financement, présentés par le Rapporteur pour avis.

Puis, la Commission a *rejeté* cinq amendements présentés par **M. Gérard Bapt** : le premier tendant à prendre en compte le coût de la branche accidents du travail et maladies professionnelles pour l'ensemble de leurs coûts sociaux, le second proposant la présentation de l'évolution annuelle des systèmes de permanence de soins, le troisième proposant la présentation d'un

état de la démographie des professions médicales et para-médicales, le quatrième proposant la présentation d'un tableau des politiques de prévention des risques médicaux et sociaux menés par les Pouvoirs publics et le cinquième proposant la présentation de l'évolution des pratiques contractuelles de « bon usage des soins ».

Puis, la Commission a examiné deux amendements, en discussion commune, le premier, présenté par le Rapporteur pour avis, visant à préciser le contenu et la présentation des programmes de qualité et d'efficience en permettant d'apprécier la performance de la gestion, non seulement par branche, mais également par catégorie de recettes et de dépenses, et l'autre présenté par M. Charles de Courson, instaurant une logique d'objectifs et de résultats, s'inspirant de la LOLF.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a précisé que son amendement permettrait de suivre les dépenses de gestion, de personnel et d'investissement de la sécurité sociale.

M. Charles de Courson a insisté sur la nécessité de calquer sur la sécurité sociale les concepts de la LOLF et de ne pas en inventer de nouveaux.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a indiqué que la transposition de la LOLF semblait délicate. **M. Michel Bouvard** a ajouté qu'il convenait de ne pas préciser les objectifs et les sous-objectifs dans la loi organique, car la LOLF ne contient pas de maquette des missions comme pour le budget de l'État, ni de documents de politique transversale.

M. Charles de Courson, s'inspirant des principes de la LOLF, a déclaré qu'il était envisageable, par exemple, de prendre en compte la taille des familles ou l'évolution du pouvoir d'achat pour aménager la loi de financement.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a insisté sur le fait qu'il ne fallait pas aller trop loin dans le parallélisme entre la LOLF et le présent projet de loi organique, dans la mesure où le Parlement ne vote pas, en l'espèce, des crédits, mais seulement des « objectifs de dépenses ».

M. Charles de Courson a précisé que, pour les branches Retraite, Accidents du travail et Famille, il était possible de donner un caractère limitatif à ces dépenses, même si, sur l'ONDAM, une telle opération n'aurait pas de sens.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, s'est interrogé sur les modalités d'application de cette proposition à la branche vieillesse : doit-on cesser de payer les pensions quand le plafond des dépenses est atteint ?

M. Charles de Courson a rappelé qu'il existait aujourd'hui, dans le budget de l'État, des crédits évaluatifs et des crédits limitatifs. La question est donc de savoir si l'on peut rendre les objectifs de dépenses limitatifs sur certaines branches.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a estimé qu'une telle solution était peut-être techniquement possible, mais qu'elle présentait un risque d'inconstitutionnalité important. En effet, la Constitution mentionne des objectifs de dépenses et non pas des crédits. Puis, la Commission a *adopté* l'amendement du Rapporteur pour avis et *rejeté* l'amendement de M. Charles de Courson.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements identiques, l'un présenté par le Rapporteur pour avis, l'autre par M. Gérard Bapt, précisant que les mesures de simplification en matière de recouvrement et de gestion des prestations relèvent de l'annexe 1 et non d'une annexe spécifique.

La Commission a *adopté* quatre amendements de précision du Rapporteur pour avis : les deux premiers indiquant que les annexes 3 et 4 doivent rendre compte de tous les fonds sociaux, le troisième prévoyant que l'annexe 4 doit intégrer les mesures proposées pour l'année à venir et le quatrième tendant à ce que l'annexe 4 soit la plus détaillée possible.

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur pour avis visant à ce que l'annexe 5, relative aux relations financières entre l'État et la sécurité sociale, soit la plus détaillée possible. **Son auteur** a précisé qu'il fallait mentionner dans la loi organique les organismes concernés, c'est-à-dire tous les fonds sociaux, ainsi que les régimes complémentaires, pour suivre l'impact des variations des taux de remboursement.

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur pour avis tendant à ce que l'annexe 5 précise les relations de trésorerie et l'état des dettes réciproques entre l'État et la sécurité sociale et un amendement, de conséquence, du même auteur. **M. Gérard Bapt** a annoncé qu'il retirait un amendement visant à garantir la clarté de l'information des parlementaires et qu'il souhaitait cosigner l'amendement du Rapporteur pour avis.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Gérard Bapt** tendant à créer un ONDAM médicalisé.

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur pour avis précisant que l'annexe 6 devait justifier les évolutions des dépenses en les comparant à l'objectif voté par le Parlement. L'adoption de cet amendement a fait tomber un amendement présenté par M. Gérard Bapt précisant que le Gouvernement devait justifier les sous-objectifs en précisant l'impact de chacune des mesures qu'il entend prendre.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Gérard Bapt précisant que l'annexe devait comprendre le détail de la consommation de soins et biens médicaux.

Puis, la Commission a *adopté* deux amendements de clarification rédactionnelle du Rapporteur pour avis, ainsi qu'un amendement, de conséquence, du même auteur.

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur pour avis précisant que l'annexe 8 devait reprendre les informations de l'actuelle annexe c du projet de loi et présenter la liste des régimes concernés. **M. Charles de Courson** s'est interrogé sur le maintien d'un seuil de 20.000 cotisants nécessaire pour que la situation des régimes soit retracée dans ce document. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a indiqué que les tableaux relatifs à tous les régimes pourraient alourdir ce document. La Commission a alors *adopté* cet amendement.

La Commission a *adopté* trois amendements du Rapporteur pour avis, le premier tirant les conséquences du vote des tableaux d'équilibre dans la loi de financement, le second reprenant, en la rationalisant l'actuelle annexe g et le troisième intégrant au sein des annexes du projet de loi de financement le rapport prévu en cas de dépassement des limites de trésorerie.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur pour avis prévoyant la possibilité de créer des annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement, sur un modèle inspiré des « jaunes » budgétaires. Après avoir retiré un amendement similaire, **M. Gérard Bapt** a annoncé qu'il souhaitait cosigner l'amendement du Rapporteur pour avis.

La Commission a *adopté* un amendement de clarification du Rapporteur pour avis, puis, elle a *rejeté* un amendement présenté par **M. Gérard Bapt** précisant que les annexes devaient être déposées sur le bureau des assemblées, au moins 5 jours francs avant le début de la discussion.

Elle a ensuite *adopté* un amendement de coordination du Rapporteur pour avis, puis l'article 2, ainsi modifié.

Article 3 (art. L.O. 111-5 du code de la sécurité sociale):
Coordination :

La Commission a *adopté* deux amendements présentés par le Rapporteur pour avis, le premier tendant à modifier une référence en coordination avec la structuration de la loi de financement en quatre parties et le second prévoyant qu'en cas de dépassement des plafonds d'avances de trésorerie, les décrets en conseil des ministres les relevant doivent donner lieu à une information préalable des commissions parlementaires compétentes.

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

Articles additionnels après l'article 3 :

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Gérard Bapt** précisant que la signature du décret relevant les plafonds ne pouvait intervenir qu'après réception par le Gouvernement des avis des commissions concernées.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement présenté par le Rapporteur pour avis, transposant aux projets de loi de financement les dispositions de l'article 38 de la LOLF, qui confie la préparation des projets de lois de finances au ministre compétent, sous l'autorité du Premier ministre.

Puis, elle a *adopté* un amendement du même auteur, créant, pour la sécurité sociale, l'équivalent du débat d'orientation budgétaire sur les évolutions des finances sociales. **M. Charles de Courson** a insisté sur la nécessité que les deux débats d'orientation budgétaire aient lieu simultanément. **Le Président Pierre Méhaignerie** a également souligné qu'ils devaient avoir lieu le même jour, par souci de cohérence. **M. Michel Bouvard** a ajouté que cette simultanéité permettrait de mieux prendre en compte nos engagements vis-à-vis de la Commission européenne.

Article 4 (art. L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale) :
Procédure de vote

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Gérard Bapt** précisant que la discussion de la première partie du projet de loi de financement est obligatoirement précédée d'un débat portant sur le rapport décrivant les prévisions à moyen terme de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes. **Le Président Pierre Méhaignerie** a signalé qu'une telle obligation faite au Gouvernement est vraisemblablement inconstitutionnelle.

La Commission a *adopté* quatre amendements, de conséquence, présentés par le Rapporteur pour avis.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par le Rapporteur pour avis, tendant à préciser l'application de l'article 40 de la Constitution, en ce qui concerne le projet de loi de financement de la sécurité sociale. **Son auteur** a souligné que, s'inspirant de l'article 47 de la LOLF, ce dispositif permettrait de réaliser des redéploiements entre dépenses au sein des objectifs par branche ou au sein de l'ONDAM, c'est-à-dire uniquement entre sous-objectifs ou entre catégories de dépenses. Vouloir aller au-delà serait contrevenir à l'interdiction formelle de réaliser des arbitrages entre charges, car l'article emploie le mot charge au singulier, à la différence des diminutions de ressources qui peuvent être gagées.

Après avoir indiqué qu'il avait déposé un amendement précisant qu'au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission, **M. Charles de Courson** a indiqué qu'il fallait s'inspirer de la logique des redéploiements possibles entre programmes, au sens de la LOLF. S'agissant des retraites, quels redéploiements sont envisageables ?

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a indiqué que des amendements pourraient porter sur les organismes de gestion des branches. En outre, il convient de ne pas confondre crédits budgétaires et objectifs de dépenses. **M. Charles de Courson** a indiqué ne pas comprendre comment on peut, d'une part, considérer que les objectifs des dépenses ne sauraient pas avoir de caractère limitatif et, d'autre part, leur appliquer l'article 40. Quelle serait, en effet, la portée du vote du Parlement sur un objectif ?

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a rappelé que les capacités d'amendement des parlementaires dépendraient du nombre des sous-objectifs au sein des objectifs. Par exemple, on peut imaginer un redéploiement de crédits entre la famille et le logement, au sein de la même branche. **M. Michel Bouvard** a souligné qu'il fallait éviter la création d'objectifs monolithiques qui priveraient de toute portée le droit d'amendement parlementaire.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a insisté sur la différence entre les amendements au projet de loi de finances et ceux portant sur le projet de loi de financement. En effet, leur impact n'est pas le même, puisqu'il s'agit dans un cas de crédits et dans l'autre d'objectifs de dépenses. **M. Charles de Courson** s'est interrogé sur la possibilité offerte aux parlementaires d'amender des prévisions de dépenses manifestement sous-évaluées.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a répondu qu'il s'agirait là d'un problème de sincérité de la loi de financement et non d'un problème de recevabilité d'un éventuel amendement parlementaire. **Le Président Pierre Méhaignerie** a rappelé qu'une initiative parlementaire ne peut pas aboutir à la création d'un sous-objectif. **M. Michel Bouvard** a en effet rappelé que les sous-objectifs, à l'inverse des programmes de la LOLF, seraient créés par arrêté ministériel. Il a, en outre, souhaité que chaque objectif soit doté de sous-objectifs. En effet, il vaut mieux courir le risque d'une multiplication, toute théorique, de leur nombre, que d'avoir des objectifs monolithiques, vidant le débat de toute substance.

Après que le **Président Pierre Méhaignerie** eut indiqué que le premier alinéa de l'amendement devait être revu, compte tenu du débat, la Commission a *adopté* cet amendement, rendant l'amendement de M. Charles de Courson sans objet.

Puis, la Commission a ensuite *adopté* l'article 4, ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 4 :

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur pour avis élevant au niveau organique les règles concernant les questionnaires parlementaires pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale, dans l'esprit de l'article 49 de la LOLF.

Article 5 (art. L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale):
Contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale :

La Commission a *adopté* deux amendements présentés par le Rapporteur pour avis, le premier reprenant les termes de l'article 47-1 de la Constitution qui vise le « contrôle de l'application » des lois de financement et le second tendant à garantir les droits de l'opposition. **M. Gérard Bapt** s'est déclaré favorable à ce dernier amendement et a retiré un amendement ayant la même finalité.

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

Article 6 (art. L. 111-10 du code de la sécurité sociale):
Coordination :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du Rapporteur pour avis, puis elle a ensuite *adopté* l'article 6 ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 6:

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le Rapporteur pour avis, fixant au 15 juin et non au 30 juin la date limite de transmission des propositions d'évolution des charges et des produits des caisses d'assurance maladie.

Elle a *adopté* un amendement du même auteur, précisant que la Cour des comptes émet un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre correspondant à la dernière année écoulée.

Puis, la Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur pour avis, prévoyant la certification des comptes par la Cour des comptes, et précisant qu'elle fait l'objet d'un rapport spécifique.

M. Charles de Courson a demandé au Rapporteur pour avis s'il avait contacté le Parquet et la Première Présidence de la Cour. A ce sujet, **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a répondu qu'il avait eu un contact avec la 6^{ème} chambre. Après avoir rappelé que les CODEC ont été supprimés, **M. Charles de Courson** s'est inquiété des méthodes que pourrait employer la Cour pour certifier ces comptes, alors même qu'il est très difficile d'avoir des informations précises sur les caisses de base. **Le Président Pierre**

Méhaignerie a indiqué qu'il allait saisir le Premier Président de la Cour des comptes pour lui demander son avis sur cet amendement.

M. Michel Bouvard a ajouté que, si l'on entre dans une logique de certification, il convient que l'ensemble des organismes soit pris en compte.

La Commission a alors *adopté* cet amendement, puis un autre amendement présenté par le Rapporteur pour avis, prévoyant que les commissions parlementaires peuvent demander des enquêtes à la Cour des comptes.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Charles de Courson** conférant une autonomie à la CNAV.

Article 7 : Entrée en vigueur :

Après avoir *adopté* un amendement de coordination présenté par le Rapporteur pour avis, la Commission a *adopté* un amendement du même auteur, prévoyant l'association du Parlement à la définition des programmes de qualité et d'efficience relatifs aux dépenses de la sécurité sociale.

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

Puis elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi, ainsi modifié.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est inquiété des modalités de la prise de décision en matière sociale au niveau local, qui rallongent les délais d'action et nuisent à son efficacité.

Par ailleurs, il a confirmé sa décision de confier des rapports spéciaux importants à l'opposition, malgré les vives réactions parfois constatées, notamment dans certaines autres commissions. La qualité du travail parlementaire gagne à ce que l'opposition puisse jouer pleinement son rôle de contre-pouvoir. En outre, le découpage des rapports spéciaux doit épouser celui des missions.

* *
*

MISSION D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE**Jeudi 14 avril 2005**

– *Audition sur les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives :*

- M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative

*

– *Auditions sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics :*

- M. Christian Serradji, directeur des affaires financières et de l'administration générale, M. Vincent Motyka, chargé de la sous-direction du pilotage des services, du budget et du contrôle de gestion (PBC), et M. Jean-Paul Servet, chef du bureau de l'immobilier et du fonctionnement des services au ministère de l'équipement

- M. Claude Kupfer, directeur de l'évaluation de la performance des affaires financières et immobilières, et M. Jean-Luc Nevache, sous-directeur des affaires immobilières, ministère de l'intérieur

Informations relatives à la Commission

I – *M. Michel Lefait* a donné sa démission de membre de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe socialiste a nommé *M. Albert Facon* pour siéger à la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan (*J. O.* du 13/04/2005).

II – La Commission a désigné *M. Jean-Pierre Brard*, rapporteur spécial sur les crédits du programme : « Coordination du travail gouvernemental ».

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

Mercredi 13 avril 2005

Présidence de M. Xavier de Roux, vice-président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, le projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale (n° 2216).

Le **rapporteur** a tout d'abord indiqué que les nombreuses personnes qu'il avait pu auditionner – universitaires, représentants des caisses nationales et des ministères concernés, anciens directeurs de la sécurité sociale,... – avaient toutes porté un jugement globalement favorable sur le projet de loi. Parmi les principaux apports de celui-ci, il convient notamment de relever :

— une exigence de transparence accrue, avec la prise en compte des dépenses de l'ensemble des régimes et pas uniquement de ceux ayant plus de 20 000 cotisants. Ainsi, le Parlement pourra voter des tableaux d'équilibre, et plus seulement des recettes déconnectées des dépenses. De même, le vote de l'ONDAM (objectif national de dépenses d'assurance maladie) avec ses sous-objectifs, jusqu'alors purement réglementaires, permettra-t-il au Parlement d'être pleinement associé aux efforts demandés aux uns et aux autres ;

— l'introduction d'une dimension pluri-annuelle permettra d'inscrire les lois de financement annuelles dans le cycle économique qui régit les recettes, essentiellement assises sur la masse salariale, et, s'agissant des dépenses, de tenir compte du décalage inévitable entre les décisions et leurs effets ;

— l'élargissement du périmètre des lois de financement, qui tire les conséquences à la fois de la disparition, en pratique, des lois portant diverses mesures d'ordre social, et du caractère excessivement restrictif, aujourd'hui, du champ des lois de financement. Le projet de loi permettra, à cet égard, de traiter des modalités et du financement de l'amortissement de la dette sociale, comme de la mise en réserve de recettes au sein du Fonds de réserve pour les retraites.

Au-delà, les auditions ont permis de mettre en lumière plusieurs pistes possibles d'amélioration du projet de loi transmis par le Sénat, qui font l'objet d'autant d'amendements. Parmi celles-ci, peuvent être notamment cités :

— la rationalisation de la présentation des lois de financement en quatre parties, la première comprenant les dispositions relatives aux exercices clos, la seconde relative aux mesures rectificatives pour l'année en cours, la troisième aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, et la dernière aux dépenses pour cette même année ;

— l'obligation pour chaque loi de financement de préciser le traitement de l'excédent ou du déficit constaté à la clôture des comptes. Actuellement, les déficits demeurent au sein des comptes de l'ACOSS, jusqu'à ce que les frais financiers induits exigent un transfert de la dette à la CADES par une mesure législative. Les transferts successifs de dettes se traduisent aujourd'hui par une perspective d'amortissement complet ne s'achevant qu'entre 2021 et 2023. Deux amendements proposeront, pour le premier, de contraindre le Gouvernement à demander au Parlement de se prononcer sur les modalités de traitement du solde constaté, et, pour le second, d'empêcher que, à compter de l'équilibre attendu en 2007, un nouveau transfert à la CADES ne conduise à accroître la durée d'amortissement au-delà de dix années après le transfert ;

— une ventilation de l'ONDAM en sous-objectifs plus détaillés et plus nombreux que ne semble aujourd'hui l'envisager le Gouvernement. En la matière, la précision constituera un enjeu politique majeur dans l'information du Parlement et son association aux exigences imposées aux acteurs du dispositif ;

— l'extension de l'exigence de sincérité des comptes des organismes aux prévisions de recettes et aux objectifs de dépenses du projet de loi de financement lui-même, de façon à préciser les principes sur lesquels le Conseil constitutionnel pourra se fonder pour prendre ses décisions ;

— la clarification de la situation d'endettement de l'État vis-à-vis des régimes de sécurité sociale, au-delà du débat complexe sur la question de la compensation budgétaire des exonérations de charges sociales, qui soulève des problèmes de principe et d'irrecevabilité financière au regard de l'article 40 de la Constitution. Compte tenu de ces contraintes, et de façon à élargir la question, il sera proposé de rendre public, deux fois dans l'année, le montant de la dette courante de l'État, qui pourrait dépasser deux milliards d'euros. Il convient également de relever, à cet égard, que, sauf à ce que la comptabilité nationale n'opère des retraitements de données, les différences de méthodes de comptabilisation entre la sécurité sociale, en droits constatés, et l'État, en

encaissements-décaissements, – du moins pour ce dernier jusqu'à l'exercice 2006 –, pourraient ne pas être sans conséquences sur le niveau du besoin de financement total des administrations publiques ;

— une proposition d'élargissement de la gamme des outils de pilotage financier infra-annuel de la sécurité sociale. La réforme du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie a d'ores et déjà créé le comité d'alerte, indépendant du Gouvernement, chargé d'alerter le Parlement et les caisses nationales en cas de dépassement des prévisions de réalisation de l'ONDAM de plus de 0,75 % par rapport au niveau adopté par la loi de financement, cette notification imposant aux structures de gouvernance de l'assurance maladie de prendre les mesures de sa compétence qui s'imposent. Il sera proposé de poursuivre dans le sens proposé par le Gouvernement, en « organicisant » le comité d'alerte et en lui demandant de rendre un avis préalable sur l'ONDAM prévu par le projet de loi de financement. Il sera en outre proposé de confier au Gouvernement un outil juridique supplémentaire, en permettant, si celui-ci l'estime utile, que les lois de financement l'habilitent à prendre par ordonnances, donc de manière rapide, les mesures législatives, notamment concernant les recettes, contribuant à garantir le respect des tableaux d'équilibre votés dans le cas où, en cours d'année, celui-ci deviendrait improbable. Cette proposition constituerait un complément utile dans le cas où l'ONDAM retenu par le projet apparaîtrait par trop « volontariste » : elle permettrait en effet au Gouvernement de prendre des mesures de financement plus efficaces que les baisses réglementaires de taux de remboursement ou les mesures de déremboursement intégral de certains médicaments.

M. Michel Piron a tout d'abord souhaité connaître l'origine du taux de 0,75 % de dépassement de l'ONDAM retenu pour imposer au comité d'alerte sur les dépenses d'assurance-maladie de réagir. Il a ensuite demandé si le transfert du financement du déremboursement aux organismes de protection complémentaires, conduits alors à relever leurs cotisations, était véritablement dépourvu de tout effet sur les comportements des consommateurs de soins.

M. Xavier de Roux, président, a rappelé que l'objet du projet de loi organique n'était pas de prendre des mesures de financement de la sécurité sociale mais de déterminer une procédure de financement.

En réponse, le **rapporteur** a précisé que la loi avait prévu un taux maximum de 1 %, fixé par le décret à 0,75 %, et que, s'agissant des mutuelles, leurs contrats d'adhésion doivent prévoir un taux de couverture globale des dépenses de santé, l'organisme complémentaire étant appelé, le cas échéant, à se substituer à la sécurité sociale. Seules les mesures imposant de laisser aux patients une partie des dépenses à leur charge, tels que les « contrats responsables », sortent de cette logique. Au-delà, ce n'est que dans la mesure où le rapport des prestations versées sur le montant des cotisations est

sensiblement inférieur pour les mutuelles que pour le régime général, que le transfert de dépenses de ce dernier vers les premières se traduit par un surcoût potentiellement incitatif, pour les ménages, à réduire leur consommation. Enfin, une fraction de ménages ne dispose d'aucune protection complémentaire.

Après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 de M. Jean-Marc Ayrault et la question préalable n° 1 du même auteur, la Commission est passée à l'examen des articles.

Avant l'article premier :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche imposant à l'État de compenser intégralement les exonérations ou les réductions de cotisations ou contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement ainsi que les réductions et abattements d'assiette.

Article premier (art. L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale) : *Contenu et structure des lois de financement de la sécurité sociale :*

La Commission a *adopté* deux amendements du **rapporteur** ayant pour objet, respectivement, de structurer la loi de financement en quatre parties, en individualisant la partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos.

Puis elle a *rejeté* deux amendements de M. Christophe Caresche, soumettant respectivement à l'approbation du Parlement l'annexe précisant le périmètre de l'ONDAM et sa décomposition en sous-objectifs d'une part, le niveau de compensation retracé dans l'annexe relative aux exonérations de charges sociales d'autre part, après que le **rapporteur** eut rappelé que le Conseil d'État, dans une décision de 1999, n'avait reconnu aucune valeur normative à ce type de documents.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de coordination et un amendement de précision du **rapporteur**.

En revanche, elle a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant de faire approuver le tableau d'équilibre de la CADES en première partie de la loi de financement.

Puis la Commission a *adopté* quatre amendements du **rapporteur** :

— le premier contraignant la partie de la loi de financement relative au dernier exercice clos à prévoir les conditions d'emploi des excédents ou de couverture des déficits de ce dernier exercice clos ;

— le deuxième indiquant ce que doit comprendre la partie de la loi de financement relative à l'année en cours ;

— le troisième introduisant dans la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale le principe de sincérité des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses ;

— le quatrième prévoyant un plus grand degré de précision dans la présentation des prévisions de recettes, par catégories et non seulement par branches.

Puis elle a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche incluant les recettes de la CADES dans la première partie de la loi de financement. Le **rapporteur** ayant souligné que la Constitution limitait l'objet des lois de financement à la sécurité sociale, ce qui exclut des organismes tels que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), elle a *rejeté* un amendement du même auteur incluant cette caisse dans le champ des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Elle a également *rejeté* trois amendements du même auteur incluant respectivement le Fonds de réserve des retraites (FRR), le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et la CADES, dans le champ des régimes obligatoires, après que le **rapporteur** eut fait observer qu'il n'était pas utile de donner une existence organique à ces instruments.

La Commission a *adopté* deux amendements de coordination du **rapporteur** sur la structuration des lois de financement en quatre parties.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche, imposant d'une part à la loi de financement de fixer, par branche et par sous-objectif, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires et ceux du régime général, et définissant d'autre part la notion de sous-objectif.

Puis elle a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant que les objectifs de dépenses fixés par les lois de financement concerneront les organismes concourant au financement des régimes de base de la sécurité sociale, afin d'instaurer un parallélisme entre les indications concernant les prévisions de recettes et celles concernant les objectifs de dépenses.

Le **rapporteur** ayant rappelé que l'objet des lois de financement était constitutionnellement limité et estimé que la loi organique ne devait mentionner que les dispositifs pérennes alors que la CNSA ne contribuera au financement des régimes de sécurité sociale que pour une période limitée dans le temps, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche proposant d'identifier les dépenses à la charge de la CNSA lors du vote de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Elle a *rejeté* quatre amendements du même auteur, le premier proposant que les dépenses à la charge du FSV soient identifiées de la même manière que celle des régimes obligatoires, le deuxième précisant que l'ONDAM pris en compte par la loi de financement est un objectif « médicalisé », le troisième imposant la fixation de l'ONDAM après avis de la Conférence nationale de santé et le quatrième incluant la CNSA dans le calcul de l'ONDAM.

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Christophe Caresche limitant la définition du sous-objectif à une modalité de prise en charge particulière du risque maladie. Le **rapporteur** a fait observer que la définition proposée était peu satisfaisante et qu'elle n'avait pas sa place dans la loi organique, mais a estimé qu'il était de son domaine d'en fixer le nombre, en précisant qu'il proposera de fixer à dix le nombre minimal de sous-objectifs et d'imposer au Gouvernement de présenter au Parlement leurs éventuels changements de périmètre afin de laisser de la souplesse dans la définition de leur contenu et d'encourager le Gouvernement à un effort de précision.

Répondant à une question de **M. Michel Piron**, il a précisé que ces sous-objectifs pourraient correspondre, par exemple, aux dépenses d'honoraires de médecine générale, de médecine spécialisée, à celles des indemnités journalières, de médicament, de transport sanitaire, des hôpitaux publics, des cliniques privées, des établissements médico-sociaux pour personnes âgées ou dépendantes et pour adultes handicapés ou enfants inadaptés ou encore aux dépenses des départements d'outre-mer.

La Commission a *rejeté* l'amendement de M. Christophe Caresche, ainsi qu'un amendement du même auteur précisant que la définition des sous-objectifs de l'ONDAM pouvait être d'initiative parlementaire.

Le rapporteur a alors présenté l'amendement visant à garantir un nombre minimal de dix sous-objectifs au sein de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et rappelé l'intérêt que présenterait ce degré de précision, non seulement pour l'information du Parlement, mais aussi pour l'action du Gouvernement. La Commission a *adopté* cet amendement.

Puis elle a *rejeté* quatre amendements de M. Christophe Caresche, le premier prévoyant la définition d'enveloppes régionales, le deuxième imposant de fixer dans la loi de financement un objectif national de couverture des dépenses de santé par les régimes obligatoires de base, le troisième et le quatrième imposant que soit prévu dans la seconde partie de la loi de financement l'ensemble des dispositions ayant un impact sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes qui, concourant à leur financement, affectent directement l'équilibre financier de ces régimes.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements du **rapporteur**, le premier ayant pour objet de limiter le champ des lois de financement rectificatives, le second, de coordination avec la quadripartition des lois de financement.

Le **rapporteur** ayant jugé nécessaire de concilier les aspects pluriannuels introduits en lois de financement avec la vocation annuelle de ces lois, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche permettant de prévoir dans la loi de financement de l'année des mesures n'affectant que les recettes des années ultérieures à celle directement concernée par la loi de financement. Elle a également *rejeté* deux amendements du même auteur, le premier incluant dans le champ de la loi de financement les dispositions modifiant l'affectation d'une recette qui se trouverait préalablement majoritairement affectée à la sécurité sociale, le second faisant passer du pouvoir réglementaire au pouvoir législatif la responsabilité de fixer les taux des cotisations sociales.

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** ayant pour objet de rédiger avec plus de précision la disposition permettant aux lois de financement de comporter des mesures relatives à la CADES et au FFR.

Puis le **rapporteur** a présenté un amendement ouvrant au Gouvernement la possibilité de demander en loi de financement de l'année une habilitation à prendre par voie d'ordonnances des mesures permettant d'assurer le respect des tableaux d'équilibre, dans le cas où l'évolution des dépenses ou des recettes en cours d'année s'avérerait incompatible avec les tableaux d'équilibre votés en loi de financement. Le rapporteur, tout en soulignant les réticences du Gouvernement à l'égard d'une disposition qui lui donnerait pourtant des capacités d'action plus grandes et susceptibles d'être mises en œuvre plus rapidement, a exposé que cet amendement lui paraissait conforter la portée du vote des tableaux d'équilibre, dans la mesure où il offrirait au Gouvernement les moyens de rester fidèle à ce vote. La Commission a alors *adopté* cet amendement, ainsi qu'un amendement de coordination et un amendement rédactionnel du **rapporteur**.

Le rapporteur a ensuite présenté un amendement permettant d'harmoniser entre elles les dispositions pluriannuelles ayant un impact permanent sur les dépenses ou sur les recettes qui pourront figurer en loi de financement, en précisant qu'il serait excessif qu'une loi de financement pour l'année N puisse comporter des dispositions relatives aux dépenses ne prenant effet qu'à compter de l'année N+2 ou N+3. **M. Jérôme Lambert** a regretté que la dimension prospective des lois de financement soit ainsi contestée. **Le rapporteur** a rappelé que cette dimension n'était pas niée mais au contraire valorisée par l'ensemble du projet de loi organique, comme l'illustre le rapport annexé qui comprendra des prévisions quadriennales. La Commission a alors

adopté cet amendement ainsi qu'un autre amendement rédactionnel du **rapporteur**.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche permettant aux dispositions modifiant les règles de gestion des risques par les régimes obligatoires de base, même lorsqu'elles n'améliorent pas les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, de figurer dans la seconde partie des lois de financement de la sécurité sociale, **le rapporteur** ayant jugé excessif un tel élargissement du contenu de la seconde partie de ces lois. Elle a revanche *adopté* un amendement du **rapporteur** maintenant le lien des mesures pouvant figurer dans la loi de financement en vertu du 3° du B du III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale avec les conditions générales de l'équilibre financier, ainsi qu'un amendement rédactionnel du même **auteur**.

Puis, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant l'inscription en loi de financement de la sécurité sociale de toute mesure législative transférant à la sécurité sociale une charge de l'Etat ou privant la sécurité sociale d'une recette au profit de l'Etat, **le rapporteur** ayant estimé que l'essentiel était de mieux maîtriser la dette de la sécurité sociale plutôt que d'éviter de tels transferts.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant que les dispositions relatives aux contributions et cotisations finançant les régimes de base de la sécurité sociale, ainsi que les organismes s'y rattachant, ne peuvent être inscrites qu'en loi de financement, **le rapporteur** ayant jugé trop rigide l'institution de ce « monopole » au profit des lois de financement.

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** ayant pour objet d'harmoniser la codification des dispositions relatives à la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement dans le cadre des lois de financement.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche visant à élargir la mission d'assistance confiée à la Cour des comptes en matière de loi de financement, en prévoyant que celle-ci est tenue de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et les rapporteurs de la Commission de chaque assemblée chargée des lois de financement.

La Commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, le premier permettant de rassembler au sein d'un seul paragraphe de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale l'ensemble des modalités de la mission d'assistance au Parlement confiée à la Cour des comptes par l'article 47-1 de la Constitution, le second tirant les conséquences de

l'introduction en loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du principe de sincérité des comptes des régimes obligatoires de base.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 1^{er} *ainsi modifié*.

Avant l'article 2 :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche, visant à soumettre les lois de financement à une obligation de sincérité dans la présentation de l'ensemble des ressources et des charges des organismes de sécurité sociale, **le rapporteur** ayant rappelé que cet amendement était déjà satisfait par son amendement modifiant l'alinéa 2^o du A du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Puis, la Commission a *rejeté* deux amendements du même auteur visant à rendre obligatoire le dépôt par le Gouvernement, dans un délai de quinze jours, d'un projet de loi de financement rectificative, le premier dès lors que les prévisions de recettes et de dépenses effectuées dans le cadre de la Commission des comptes de la sécurité sociale démontrent un décalage significatif avec les objectifs fixés dans la loi de financement, le second lorsqu'il est avéré que l'équilibre retracé dans l'un des tableaux d'équilibres financier des comptes de la sécurité sociale ne sera pas respecté, **le rapporteur** ayant jugé une telle injonction inconstitutionnelle.

La Commission a également *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant l'examen chaque année par le Parlement de lois de règlement de la sécurité sociale, **le rapporteur** ayant considéré que cette proposition allait à l'encontre de la logique du dispositif proposé dans le projet de loi organique.

Article 2 (art. L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale) :
Documents annexés à la loi de financement de la sécurité sociale :

Avant d'aborder l'examen des amendements à l'article 2 relatif aux documents annexés aux lois de financement, **le rapporteur** a exposé que le projet, comme les amendements qu'il présente, visent à créer un nombre restreint d'annexes donnant des informations utiles pour apprécier l'équilibre financier de la sécurité sociale, cette aide fournie au Parlement pour examiner les projets de lois de financement ne devant pas être détournée de sa finalité pour conduire à un débat sur les politiques de santé publique, légitime par ailleurs mais n'ayant pas sa place dans ce cadre.

Après ce propos liminaire, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant que le rapport accompagnant le projet de loi de financement présente les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale, **le rapporteur** ayant jugé préférable une réduction du nombre d'annexes, ainsi qu'une plus grande clarté et concision de leur rédaction.

Elle a *adopté* un amendement du **rapporteur** élargissant le champ des données figurant dans le rapport annexé aux organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base.

La Commission a examiné un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant que les prévisions de recettes et de dépenses figurant dans le rapport qui accompagne le projet de loi de financement sont établies en cohérence avec les perspectives financières identifiées dans le cadre des programmes pluriannuels des finances publiques transmis à la Commission européenne.

Présentant l'amendement, **M. Jérôme Lambert** a estimé qu'il convenait de veiller à éviter toute incohérence entre les informations soumises au Parlement au niveau national et celles transmises aux institutions communautaires.

Le rapporteur a estimé que les travaux interministériels permettraient au Gouvernement d'organiser la cohérence entre projet de loi de finances et projet de loi de financement, dont le contenu est public et accessible aux institutions communautaires. Il a considéré que la rigueur devait être conciliée avec le pragmatisme, qui suppose d'éviter des rigidités excessives, et notamment de permettre à un nouveau Gouvernement de modifier de telles lois en cours d'année.

M. Jérôme Lambert a fait valoir que les informations transmises à la Commission européenne n'étaient pas toujours de même nature que celles dont disposait le Gouvernement français.

Le rapporteur a jugé trop rigide une obligation de cohérence entre les prévisions du rapport et les perspectives financières pluriannuelles, notamment si la croissance des recettes devait être inférieure aux perspectives initiales.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a alors *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, puis un amendement du **même auteur** prévoyant que le projet de loi de financement dont la première partie doit approuver les tableaux d'équilibre du dernier exercice, comprend un rapport prévoyant les modalités d'affectation des excédents ou de financement des déficits, une fois ceux-ci constatés définitivement.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant que le Gouvernement doit présenter au Parlement, en vue de l'examen du projet de loi de financement de l'année suivante, un rapport présentant la situation sanitaire et sociale de la population, ainsi que l'évolution à moyen terme des finances de la sécurité sociale, et un rapport retraçant les

réflexions des conseils de caisses nationales des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Elle a *adopté* trois amendements du **rapporteur**, le premier de nature rédactionnelle, les deux autres supprimant chacun une annexe jugée peu pertinente pour l'examen des lois de financement de la sécurité sociale.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant qu'une annexe présentant l'évolution des statistiques relatives aux accidents et maladies du travail et leur coût pour les comptes sociaux doit être jointe au projet de loi de financement.

Elle a également *rejeté* un amendement du même auteur instituant une annexe présentant l'évolution des systèmes de permanence des soins et le développement des réseaux de soins sur l'ensemble du territoire, **le rapporteur** ayant précisé que l'annexe présentant les programmes de qualité et d'efficience, et notamment les résultats atteints par ces programmes, répondrait à cet objet de manière quantifiée et précise.

La Commission a ensuite *rejeté* trois amendements du même auteur prévoyant la création de trois annexes présentant respectivement l'évolution de la démographie des professions médicales et paramédicales, un tableau des politiques publiques de prévention des risques médicaux et sociaux, ainsi que l'évolution des pratiques contractuelles de « bon usage des soins » et de certification et habilitation des professionnels de santé.

Elle a *adopté* un amendement du **rapporteur** permettant d'améliorer l'annexe relative aux programmes de qualité et d'efficience.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche supprimant, dans l'annexe relative à la mise en œuvre, pour l'année en cours, des dispositions de la loi de financement relative à la dite année ainsi que des mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations de sécurité sociale, la présentation de ces mesures de simplification et de gestion.

La Commission a *adopté* trois amendements du **rapporteur**, le premier complétant l'annexe relative aux exonérations de cotisations et de charges sociales, le deuxième permettant de s'assurer que l'annexe relative aux changements du champ d'intervention de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités publiques indiquera les effets de ces changements de périmètre sur l'équilibre financier de la sécurité sociale, le troisième supprimant une annexe devenue inutile en raison du premier de ces trois amendements.

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Christophe Caresche, le premier prévoyant qu'est jointe au projet de loi de financement une annexe détaillant, sous forme de tableau, le montant des transferts de

charges ou de recettes entre la sécurité sociale, l'Etat et les collectivités publiques, le second visant à préciser que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a un caractère « médicalisé ».

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** complétant les dispositions devant figurer dans l'annexe relative au périmètre de l'ONDAM, afin que cette annexe comprenne les modifications du périmètre, précise l'articulation entre les objectifs de dépenses de branche et l'ONDAM, et indique l'évolution et les modes de prise en charge de la dépense nationale de santé.

Elle a également *adopté* un amendement du **rapporteur** précisant que cette annexe rend compte de l'avis sur l'ONDAM formulé par une autorité indépendante qui pourrait être le comité d'alerte créé par la loi du 13 août 2004.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche précisant que cette même annexe comprend une décomposition, établie par le Haut conseil sur l'avenir de l'assurance maladie, de la consommation de soins et biens médicaux, le **rapporteur** ayant jugé préférable de recourir à l'avis du comité d'alerte plutôt que d'attribuer une compétence supplémentaire au Haut conseil.

La Commission a enfin *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant que la même annexe doit également décrire plus précisément le contenu de chaque sous-objectif et justifier la proposition du Gouvernement pour chacun d'entre eux.

La Commission a alors *adopté* cinq amendements du rapporteur :

— le premier, de nature rédactionnelle ;

— le deuxième permettant de fusionner deux annexes ayant toutes deux pour objet de présenter les comptes d'organismes liés par des relations financières aux régimes obligatoires de base et de compléter ces annexes en y incluant les organismes finançant ou gérant des dépenses relatives à l'autonomie ou au handicap ;

— les deux suivants concernant l'annexe relative à l'impact des mesures contenues dans le projet de loi de financement, l'un élargissant son contenu aux mesures réglementaires ou conventionnelles prises en compte par le projet de loi de financement, l'autre l'élargissant à l'impact sur l'ONDAM ;

— le dernier supprimant, en raison de sa redondance, l'annexe présentant les tableaux d'équilibre, qui seront approuvés en première partie de chaque loi de financement.

Puis, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche ouvrant la possibilité de communication d'annexes supplémentaires, non prévues par la loi organique.

Elle a *adopté* un amendement de cohérence du **rapporteur**, supprimant un alinéa transposé à l'article L.O. 132 du code des juridictions financières.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche précisant les modalités de dépôt et de distribution au Parlement des différentes catégories d'annexes jointes au projet de loi de financement, après que le **rapporteur** eut indiqué que la Commission des Affaires sociales envisageait un dispositif plus contraignant encore.

Puis elle a *adopté* un amendement du **rapporteur** abrogeant l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, devenu sans objet en raison de l'une des annexes prévues par la loi organique.

Enfin, la Commission a *adopté* l'article 2 *ainsi modifié*.

Articles additionnels après l'article 2:

— (art. L.O. 111-5 du code de la sécurité sociale) :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant un avis du Parlement sur les décrets permettant de dépasser le plafond d'emprunt des ressources de trésorerie autorisé par la loi de financement.

— (art. L.O. 111-5-1 nouveau du code de la sécurité sociale) : *Préparation des projets de loi de financement* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant de consacrer la responsabilité du ministre chargé de la sécurité sociale pour la préparation des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

— (art. L.O. 111-5-2 nouveau du code de la sécurité sociale) : *Information du Gouvernement sur les données des régimes complémentaires obligatoires* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** permettant au ministre de disposer d'une analyse globale des dépenses et des recettes de l'ensemble du champ de la protection sociale obligatoire, y compris complémentaire.

Article 3 (art. L.O. 111-5 du code de la sécurité sociale) : *Coordination* :

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

Article 4 (art. L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale) :*Procédure de vote*

M. Jérôme Lambert a soutenu un amendement de M. Christophe Caresche tendant à organiser un débat au Parlement sur le rapport présenté par le Gouvernement.

Après que le rapporteur eut indiqué que cet amendement était superflu, le règlement des assemblées prévoyant déjà l'organisation d'une discussion générale sur les projets de loi, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur**, prévoyant la coordination des règles de vote prévues par le projet de loi avec la structuration des lois de financement en quatre parties, au lieu des deux initialement prévues. Ainsi, la troisième partie, relative aux recettes et à l'équilibre général de l'année à venir, ne pourrait être mise en discussion avant la mise aux voix, quel que soit son résultat, de la partie relative au dernier exercice clos, et la quatrième partie, relative aux dépenses de l'année à venir, ne pourrait être mise en discussion qu'après l'adoption de la troisième partie.

La Commission a *adopté* deux amendements du **rapporteur**, l'un de coordination avec la structuration des lois de financement en quatre parties, l'autre précisant les modalités de l'assouplissement de l'application de l'article 40 de la Constitution prévu par le projet de loi organique, de façon à en limiter le champ aux seuls amendements aux projets de loi de financement.

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

Article 5 (art. L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale) :*Contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale :*

Après que le **rapporteur** eut indiqué que ses amendements visaient, globalement, à améliorer sensiblement la transparence des lois de financement et l'efficacité de leur contrôle, la Commission a *adopté* deux amendements identiques, le premier du rapporteur, le second de M. Christophe Caresche présenté par M. Jérôme Lambert, permettant de renforcer la portée du dispositif prévu par le Sénat visant à associer aux travaux de contrôle du président et des rapporteurs des commissions saisies au fond des projets de loi de financement, des membres de ces commissions, susceptibles d'appartenir à l'opposition.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements du **rapporteur**, tendant respectivement :

— à mettre en cohérence le dispositif organique relatif aux pouvoirs d'accès à l'information conférés aux rapporteurs des commissions

chargées des affaires sociales, tel que proposé par le projet de loi, avec l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de façon, notamment, à maintenir la réserve nécessaire du secret de l'instruction ;

— à assouplir les conditions prévues pour contraindre une personne dont l'audition serait jugée nécessaire, dans le cadre des travaux de contrôle parlementaire, à s'y soumettre.

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

Article 6 (art. L. 111-10 du code de la sécurité sociale) :

Coordination :

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

Articles additionnels après l'article 6 :

— (art. L. 111-11 nouveau du code de la sécurité sociale) :

Dettes de l'État envers la sécurité sociale :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur**, tendant à inscrire dans la loi une mesure d'information nécessaire pour la bonne appréciation par le Parlement des relations de trésorerie entre l'État et la sécurité sociale.

— (art. L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale) : *Avis du comité d'alerte sur l'ONDAM prévu par le projet de loi de financement :*

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du **rapporteur**, disposant que l'autorité indépendante chargée d'émettre un avis préalable sur l'ONDAM prévue par le Gouvernement dans le projet de loi de financement de l'année sera le comité d'alerte sur les dépenses d'assurance-maladie.

— (art. L.O. 132-3 du code des juridictions financières) : *Rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur**, prévoyant notamment que l'avis demandé à la Cour des comptes sur la cohérence des tableaux d'équilibre sera inséré dans son rapport annuel sur l'application des lois de financement.

— (art. L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières) : *Rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes des organismes de sécurité sociale :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** précisant et clarifiant les organismes dont les comptes doivent être certifiés par la Cour des comptes, en respectant, compte tenu des observations faites par les

représentants de la Cour, l'équilibre entre la charge de travail demandée à celle-ci et les exigences d'information du Parlement.

— (art. 4 *bis* [nouveau] de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale) : *Limitation des possibilités de transfert à la CADES des déficits cumulés de la sécurité sociale* :

Le **rapporteur** a présenté un amendement limitant à dix ans la durée de remboursement d'éventuels déficits transférés à la CADES.

M. Xavier de Roux, président, ayant salué cette initiative vertueuse, et **M. Michel Piron** ayant estimé que la durée de dix ans était opportune afin de prendre en compte les évolutions liées aux cycles économiques, le rapporteur a précisé qu'il s'agissait simplement d'éviter les abus d'un transfert des déficits entre les générations. Il a estimé qu'un mécanisme véritablement vertueux consisterait à s'inspirer du système mis en œuvre pour les collectivités locales, dont les possibilités d'endettement et de déficit de fonctionnement sont très fortement encadrées. Il a enfin observé que si la prise en compte des cycles économiques était tout à fait justifiée s'agissant des lois de finances, elle l'était sans doute un peu moins en ce qui concerne les lois de financement de la sécurité sociale.

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement.

Article 7 : *Entrée en vigueur* :

La Commission a *adopté* deux amendements du **rapporteur**, l'un de coordination, l'autre prévoyant une entrée en vigueur différée, jusqu'au projet de loi de financement pour 2009, de l'obligation pour les lois de financement de l'année de déterminer les modalités de financement des déficits du dernier exercice clos.

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

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

Informations relatives à la Commission

M. Yvan Lachaud 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 nommé *M. Gilles Artigues* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 13/04/2005).

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

Mercredi 13 avril 2005

- la SNCF*
- Audition de M. Bernard Sinou, directeur du transport public de*
 - Échange de vues sur l'orientation des travaux de la commission*
- d'enquête*
-

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

Mercredi 13 avril 2005

*– Table ronde sur les mutations des modèles familiaux,
réunissant :*

- M. Gérard Neyrand, sociologue
- M. Aldo Naouri, pédiatre
- Mme Geneviève Delaisi de Parseval, psychanalyste
- M. Jean-Marie Meyer, philosophe
- Mme Marcella Iacub, juriste

*

*– Audition de M. Pierre Naves, inspecteur général des affaires
sociales*

*– Audition de M. Alain Bruel, ancien président du tribunal pour
enfants de Paris*

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

Mercredi 13 avril 2005

Présidence de M. Jean-Yves Le Déaut, président

La Mission a examiné le rapport et l'a adopté.

Elle a ensuite autorisé sa publication conformément à l'article 145
du Règlement de l'Assemblée nationale.

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

Mercredi 13 avril 2005

- Échange de vues sur les travaux de la Délégation*
 - Examen du rapport d'information sur les instruments de la politique de développement durable*
-

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

Mardi 12 avril 2005

*– Examen du rapport d'information sur le projet de loi relatif à
l'égalité salariale entre les femmes et les hommes (n° 2214)*
