

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° 15

Du mardi 23 mai au jeudi 9 juin

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale
 - Auditions sur l'organisation et le coût de gestion des branches de la sécurité sociale 1543
 - Table ronde avec des directeurs d'URSSAF 1557
 - Auditions sur l'organisation et le coût de gestion des branches de la sécurité sociale (suite) 1569
 - Préparation des auditions avec les membres de la Cour des comptes 1585
 - Auditions sur l'organisation et le coût de gestion des branches de la sécurité sociale (suite) 1592
- Journée nationale des fondations
 - Examen du rapport* 1615
- Service à la personne et cohésion sociale
 - Examen du rapport* 1619
- Réunion commune avec la Commission pour la santé et la protection sociale du Bundestag sur les conséquences du vieillissement de la population sur les régimes de protection sociale 1648
- Informations relatives à la Commission 1648

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Informations relatives à la Commission 1649

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. Newt Gingrich,
ancien président de la Chambre des Représentants des États-Unis, coordinateur du groupe de travail (Task Force) mandaté par le Congrès américain,
sur la réforme des Nations-Unies 1651
- Déplacement en Ukraine
 - Compte rendu* 1655

| | |
|---|------|
| • Déplacement en Côte d'Ivoire <i>Compte rendu</i> | 1659 |
| • Déplacement en Autriche, Bulgarie et Roumanie, au titre de l'avis budgétaire « Rayonnement culturel et scientifique » <i>Compte rendu</i> | 1665 |
| • Conventions fiscales France-Croatie et France-Albanie <i>Examen du rapport</i> | 1670 |
| • Convention France-Italie en faveur des établissements culturels <i>Examen du rapport</i> | 1673 |
| • Traité sur le droit des marques <i>Examen du rapport</i> | 1676 |
| • Informations relatives à la Commission | 1679 |

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

| | |
|---|------|
| • Audition de M. Nick Witney, <i>directeur de l'Agence européenne de défense (AED)</i> | 1681 |
| • Audition des associations de retraités militaires | 1692 |
| • Informations relatives à la Commission | 1702 |

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

| | |
|---|------|
| • Modernisation de l'économie <i>Examen du rapport (suite)</i> | 1703 |
| • Adaptation au droit communautaire dans le domaine des marchés financiers <i>Examen du rapport</i> | 1718 |
| • Proposition de résolution création Commission d'enquête sur la COFACE <i>Examen du rapport</i> | 1726 |
| • Mission d'évaluation et de contrôle <i>Auditions</i> | 1731 |
| • Premiers résultats de l'exécution budgétaire <i>Examen du rapport d'information</i> | 1732 |

- Communication de la Commission européenne sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008
Examen du rapport..... 1738
- Mission d'évaluation et de contrôle
Auditions 1743
- Informations relatives à la Commission 1743

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

- Droit d'auteur
Examen du rapport..... 1745
- Réunion avec la Commission juridique du Bundestag sur le thème de la « lutte, au niveau européen, contre la criminalité organisée » 1769
- Élection du président de la Commission 1778
- Mise à disposition du public des locaux du Congrès, à Versailles (deuxième lecture)
Examen du rapport..... 1779
- Droit de préemption des locataires
Examen du rapport..... 1781
- Informations relatives à la Commission 1789

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

- Auditions 1791

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

- Auditions 1793

**MISSION D'INFORMATION
SUR LES RISQUES ET LES CONSÉQUENCES DE L'EXPOSITION À L'AMIANTE**

- Programme des travaux de la mission 1795

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

- Infections nosocomiales
Communication 1797
- Nature et organisation des soins dans le domaine
de la santé mentale
Communication 1802
- Définition des sujets d'études..... 1808
- Calendrier des travaux..... 1809
- Informations relatives à l'Office 1809

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

- Réforme des contrats de plan État-régions
Communication 1811

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

- Échange de vues 1813
- Audition..... 1813

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES*MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE
DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE***Jeudi 12 mai 2005***Présidence de M. Pierre Morange, coprésident*

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a d'abord entendu M. Michel Morel, vice-président du conseil central d'administration de la Mutualité sociale agricole (MSA) et M. Yves Humez, directeur général de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA).

M. Pierre Morange, coprésident : J'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue à M. Michel Morel, vice-président du conseil central d'administration de la Mutualité sociale agricole, et à M. Yves Humez, directeur général de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Le champ d'étude de la mission est restreint à l'organisation des branches du régime général de la sécurité sociale, mais il nous a semblé intéressant, à titre de comparaison, de connaître le mode de gestion de la MSA. Dans ce cadre, je vous demanderai de décrire vos missions et les caractéristiques de votre organisation ; de dresser le bilan de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2002-2005 et de nous dire si des objectifs de productivité y figurent pour le contrôle médical ; de nous indiquer quelles orientations vous souhaitez donner à la prochaine COG ; de nous faire savoir enfin quels sont vos coûts de gestion.

M. Michel Morel : Comme vous le savez, la gestion de la MSA est très décentralisée. Et, tels M. Jourdain faisant de la prose, nous avons pratiqué la simplification administrative presque sans le savoir, en installant le guichet unique. La MSA couvre 7 % de la population française, mais le taux de couverture est nettement supérieur dans certains départements, où il s'établit

dans une fourchette comprise entre 17 % et 25 % de la population. La Mutuelle, qui protège 4,1 millions de personnes, a versé 25,8 milliards d'euros de prestations en 2004 - 9,6 milliards pour les salariés et 16,2 milliards pour les exploitants - et elle est très attentive à ses coûts de gestion.

M. Pierre Morange, coprésident : Quels objectifs de productivité ont été retenus dans la COG ?

M. Yves Humez : Nous ne pouvons dresser qu'un bilan à mi-parcours. La COG a été élaborée sur la base d'un plan stratégique qui prévoyait la restructuration du réseau pour tenir compte à la fois d'une démographie agricole déclinante et des gains de productivité nécessaires, qui supposent des caisses d'une taille suffisante. C'est ainsi que de 74 entreprises en 2000 nous sommes passés à 58 caisses départementales ou pluri-départementales, soit par fusions, soit par fédérations de caisses avant fusion.

M. Pierre Morange, coprésident : Pourquoi avez-vous estimé nécessaire ce schéma intermédiaire ?

M. Yves Humez : Parce qu'il s'agit d'opérations complexes aussi bien sur le plan technique que sur le plan humain. Opter pour une fédération de caisses permet que les conseils d'administration considérés continuent d'exister et que les administrateurs se persuadent, à l'usage, de l'utilité d'une fusion qu'ils n'auraient pas nécessairement acceptée immédiatement. Il n'était pas possible de procéder à des fusions par la contrainte. Il fallait donc trouver les moyens de les faciliter.

M. Michel Morel : La MSA a toujours été très proche de ses adhérents et elle entend continuer de l'être. Il fallait donc concilier la constitution de caisses d'une taille suffisante et le maintien du contact sur le terrain.

M. Pierre Morange, coprésident : Quels objectifs de productivité souhaitez-vous fixer dans la prochaine COG ? Vous avez mentionné le guichet unique, dont je souligne la pertinence, et rappelé que votre gestion est décentralisée. Ces éléments ne sont-ils pas source de difficultés en matière de ressources humaines lorsque l'on entreprend de faire fusionner les caisses ? Par ailleurs, qu'en est-il de la gestion de votre parc informatique ? Envisagez-vous une rationalisation ?

M. Yves Humez : Nous avons estimé important de conserver des sites départementaux ou pluri-départementaux et nous avons privilégié la mobilité fonctionnelle plutôt que la mobilité géographique, si bien que les salariés n'ont pas eu à changer de lieu de travail. Pour ce qui est de l'informatique, nous avons régulièrement défini des schémas directeurs. Nous

en sommes au troisième. Nous avons ainsi créé un centre de développement des logiciels et cinq centres d'exploitation. De plus, le basculement vers UNIX a été très rentable. L'ensemble de ces décisions nous a permis de réduire nos coûts informatiques, ce qui ne nous empêche évidemment pas de réfléchir à notre prochain schéma directeur. Il couvrira la période 2006-2010 et il sera axé sur la dématérialisation. Cette démarche, indispensable, s'engagera au moment où les départs à la retraite passeront de 400 à 700 par an. L'occasion nous sera ainsi donnée de revoir les emplois nécessaires, qui ne sont pas les mêmes qu'hier.

M. Pierre Morange, coprésident : Dans quelle proportion comptez-vous remplacer les départs à la retraite ?

M. Yves Humez : Notre perspective est d'en remplacer un sur deux.

M. Pierre Morange, coprésident : Cela vous paraît-il conciliable avec une gestion décentralisée ?

M. Yves Humez : Nous avons fort heureusement restructuré notre réseau quand il le fallait. En effet, dans les plus petites caisses, l'expertise est faible. Notre objectif est de parvenir à un réseau de quelque 40 entreprises en 2006. Tout en améliorant nos services de proximité par la création d'agences nous bénéficierons de l'expertise nécessaire dans des caisses de taille suffisante. Nous escomptons réduire ainsi nos effectifs de 10 % au cours des cinq prochaines années sans mettre en péril le service de proximité auquel nous tenons.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Pourriez-vous décrire une agence de proximité ?

M. Pierre Morange, coprésident : ...et nous dire l'incidence qu'aura sur vos coûts de gestion le remplacement d'un départ à la retraite sur deux ?

M. Yves Humez : Toutes nos agences de proximité ne sont pas semblables, car nous souhaitons la configuration la mieux adaptée à chaque région, mais elles ont des caractéristiques communes en ce qu'il s'agit, dans tous les cas, d'endroits ouverts au public aux horaires de bureau habituels, et où les adhérents peuvent avoir la réponse à toutes les questions qu'ils se posent. Ces agences remplissent manifestement leur fonction partout où elles sont implantées. La restructuration a permis d'opérer des gains de gestion que nous avons ainsi réemployés.

M. Michel Morel : Il existe cinq de ces agences dans la Somme, ce qui correspond aux besoins de la population couverte. Les demandes des

adhérents sont suivies au plus près, ce qui a une incidence favorable sur le service rendu et sur la qualité du traitement des dossiers.

M. Yves Humez : Une projection en euros constants permet d'estimer que nous pourrions passer d'une masse salariale de 588 millions à 544 millions dans cinq ans, soit une réduction de 7,5 %. Par ailleurs, nous avons couplé à nos cinq centres informatiques cinq centres d'édition. Cela nous permet, en nous pliant aux demandes de La Poste, de conserver des tarifs contractuels intéressants.

M. Pierre Morange, coprésident : À ce sujet, qui négocie les contrats ?

M. Yves Humez : Dans le cas de La Poste, il s'agit d'un contrat cadre qui a des déclinaisons locales. Les achats se font dans l'ensemble localement, mais nous avons constitué un GIE chargé de certains types d'achat.

M. Pierre Morange, coprésident : N'envisagez-vous pas de généraliser les achats en commun ?

M. Yves Humez : Nous les groupons aussi souvent que nécessaire.

M. Pierre Morange, coprésident : Comment s'explique la différence de réduction des coûts de gestion selon les caisses après les fusions ?

M. Yves Humez : D'une part, la diminution des coûts ne se fait pas sentir immédiatement après une fusion, d'autant qu'il n'y a eu aucun plan social. Beaucoup dépend aussi de la taille des caisses, du nombre d'entreprises fusionnées et de départements concernés.

M. Michel Morel : Nous souhaitons amener les conseils d'administration à se préoccuper des coûts de fonctionnement des caisses et nous leur fournissons des ratios à cet effet. Mais il s'agit d'entreprises de services qui, à ce titre, ont d'importants frais de personnel.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : À combien s'élèvent, en pourcentage, vos coûts de gestion ?

M. Yves Humez : À 4,1 % des prestations en moyenne. Nos allocations aux caisses sont fonction de leur volume d'activité et non de leurs besoins, si bien que ce qui est suffisant pour l'une peut ne pas l'être pour une autre. Il peut donc y avoir déficit. Dans ce cas, une recherche d'économies s'impose, qui incite dans un premier temps à la recherche d'économies de gestion, puis au rapprochement avec les caisses voisines. Ce mécanisme a été un puissant levier de restructuration.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Ainsi, certaines de vos caisses sont plus vertueuses que d'autres ?

M. Yves Humez : Oui.

M. Pierre Morange, coprésident : Quel est le champ de compétences de la caisse centrale dans un dispositif très décentralisé ?

M. Yves Humez : La MSA est une caisse centrale et non une caisse nationale. N'étant pas un établissement public, elle n'est, juridiquement parlant, que faiblement armée pour imposer des directives aux caisses départementales. Pourtant, nous avons réussi à nous restructurer, ce qui tend à démontrer qu'il n'est pas toujours besoin de grands pouvoirs pour faire avancer les choses. Il y a cinq ans, les administrateurs ont décidé que la restructuration était nécessaire. Il nous est ensuite revenu d'offrir aux caisses un appui méthodologique, et l'ensemble a produit des effets. Je suis persuadé que la coercition aurait été moins efficace.

M. Michel Morel : Il est exact que les caisses sont plus ou moins vertueuses. Comme vous l'a dit M. Yves Humez, nous avons peu de moyens juridiques, mais nous avons le souci constant de rappeler aux conseils d'administration qu'ils sont responsables de la gestion de leur caisse devant leurs membres. La persuasion a suffi à faire évoluer le réseau. Si on lui avait préféré la contrainte, je suis convaincu qu'on aurait assisté à une véritable débandade de gens démotivés. Nous nous devons de faire que les élus gardent des responsabilités.

M. Pierre Morange, coprésident : Je retiens que la caisse centrale a un pouvoir d'influence et un rôle de facilitateur. Pour ce qui est maintenant de la future COG, avez-vous décidé de mutualiser les services « invisibles » que sont les centres d'appels téléphoniques et les centres comptables et administratifs ? Quelles sont d'autre part vos relations avec votre tutelle ?

M. Yves Humez : La seule particularité de notre tutelle est qu'elle est exercée par le ministère de l'agriculture. Pour le reste, il s'agit d'un contrôle budgétaire classique. De par la population que nous couvrons, nos liens avec le ministère sont très étroits mais il nous faut, dans le même temps, traiter les problèmes généraux de la sécurité sociale. A ce sujet, la gestion du guichet unique est un peu complexe mais elle présente beaucoup d'avantages. En particulier, ce dispositif réduit notablement les coûts de gestion, puisque toutes les informations dont nous avons besoin sont disponibles au sein d'une seule base de données, ce qui évite d'avoir à les demander et à les saisir plusieurs fois. C'est d'autant plus appréciable que la MSA assure aussi le recouvrement pour l'UNEDIC, l'AGIRC, l'ARRCO, la complémentaire maladie et les associations de formation.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Vous êtes convaincu des avantages du guichet unique. Pensez-vous que ce dispositif puisse être transposé à d'autres régimes ?

M. Yves Humez : Le guichet unique est une manière d'apporter un service à laquelle je crois, et je constate avec satisfaction que d'autres régimes vont s'inspirer de notre modèle, notamment celui des artisans et des commerçants. Je ne sais si un tel dispositif peut être généralisé mais j'observe que lorsque l'on connaît bien une population et ses représentants, avec lesquels on entretient des liens permanents, une synergie se crée.

Pour ce qui est de la mutualisation des services, la restructuration en est une en soi. La création de cinq centres informatiques et de cinq centres d'édition en est une autre, et nous avons aussi créé l'équivalent du versement en un lieu unique (VLU). Comme je l'ai dit, notre réflexion porte à présent sur la dématérialisation car, s'il est nécessaire que nos adhérents puissent être reçus, la production peut se faire ailleurs. Un schéma directeur sera défini pour améliorer l'efficacité de notre dispositif.

S'agissant du contrôle médical, la MSA dispose de 250 médecins-conseils et de 300 médecins du travail. Ces derniers s'attachent à prévenir les accidents du travail et mettent l'accent sur la santé et la sécurité au travail. Nos médecins-conseils ont les missions traditionnellement dévolues aux médecins-conseils du régime général. Ils interviennent par ailleurs pour mettre au point et coordonner des projets d'ingénierie médico-sociale, comme ils l'ont fait lorsque nous avons expérimenté notre réseau de gérontologie. Il leur revient aussi de repérer les comportements de prescription aberrants et d'en alerter les auteurs.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Menez-vous une action de dépistage ?

M. Yves Humez : Oui. Des examens différents sont proposés selon les catégories d'âge considérées.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Quel est le coût moyen d'un examen de prévention ?

M. Yves Humez : Je vous le ferai savoir.

M. Jean Pierre Door, rapporteur : Votre politique gérontologique est exemplaire.

M. Yves Humez : Nous souhaitons l'étendre encore.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Comptez-vous créer des plates-formes téléphoniques ?

M. Yves Humez : Nous procédons à une expérimentation sur deux sites, car nous ne souhaitons pas généraliser un tel dispositif sans être certains de son utilité.

M. Michel Morel : Il faut savoir que la MSA compte dix élus dans chaque canton et que le téléphone sonne chez les présidents départementaux sans considération d'horaires.

M. Pierre Morange, coprésident : Le guichet unique sous-entend la polyvalence des compétences dans des métiers différents. Or, certaines des personnalités que nous avons entendues la tiennent pour inenvisageable. Comment l'avez-vous acquise ?

M. Yves Humez : Au cours de sa carrière, un agent peut se spécialiser successivement dans différents domaines. D'autre part, si la législation est complexe, tous les dossiers ne le sont pas, et 80 % d'entre-eux peuvent être traités sans anicroches. On ne peut tendre à la polyvalence absolue, mais une certaine flexibilité permet de s'ajuster aux besoins.

M. Pierre Morange, coprésident : Quelles réflexions vous inspire l'évolution démographique prévisible dans le secteur agricole ? Quelles sont vos perspectives d'équilibre entre recettes et dépenses ?

M. Yves Humez : La MSA est chargée de la gestion du régime de protection sociale des salariés d'une part, des exploitants d'autre part. A mon avis, l'équilibre du régime des salariés agricoles se maintiendra. En revanche, le nombre des 650 000 exploitants actuels diminuera, et l'on compte, à ce jour, deux millions de retraités.

Le fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) va être installé aujourd'hui même. La question posée est de savoir si l'effort contributif des cotisants de la MSA est comparable à celui des cotisants aux autres régimes. Si ce n'était pas le cas, une correction s'imposerait, mais s'il y a parité, ce qui est le cas, le déficit constaté s'explique par la situation démographique du régime. Dans ces conditions, il serait logique de mettre en oeuvre le dispositif légal de compensation puisqu'il faudra bien, *in fine*, équilibrer le FFIPSA. En matière de protection sociale, la règle n'est-elle pas qu'à effort contributif équivalent, il doit y avoir prestations équivalentes ? Or, à un revenu agricole évalué à 6,6 milliards, il faut déjà rapporter une dépense de 6,2 milliards pour l'assurance maladie seulement. Des apports extérieurs sont donc nécessaires, ce qui signifie que la solidarité interprofessionnelle ou nationale doit s'exercer.

M. Michel Morel : L'effort contributif étant à parité, et l'agriculture française connaissant les mutations profondes que l'on sait, la question est de savoir si la communauté nationale veut faire preuve de

solidarité envers une partie de sa population qui perd de ses actifs et envers des retraités qu'il faut soutenir.

Mme Cécile Gallez : Comment parvenez-vous à intervenir auprès des prescripteurs ? Qui se permet de dire à un médecin : « Vous prescrivez trop » ?

M. Yves Humez : Si un médecin-conseil constate qu'un mode de prescription s'écarte du comportement moyen, il en fait part, par lettre ou oralement, au médecin considéré. Généralement, cette observation suffit, car il s'agit le plus souvent de méconnaissance. C'est pourquoi des référentiels précis seraient nécessaires. Là encore, il ne s'agit pas de coercition, mais d'explications : la mise en évidence de pratiques prescriptives différentes suffit à faire corriger le tir.

M. Jacques Domergue : Avez-vous constaté un changement de comportement des assurés depuis la réforme de l'assurance maladie ? Avez-vous modifié vos contrôles ?

M. Yves Humez : Nous suivons la réforme, puisque nous sommes membres de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM). Il est un peu tôt pour dire si les comportements ont changé, mais nous avons mis au point un partenariat avec la Fédération des aînés ruraux pour diffuser des informations sur la bonne gestion du médicament. Pour ce qui est de l'évolution des dépenses, nous sommes en dessous de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour les dépenses de ville, mais cela a toujours été le cas, car nos assurés recourent moins aux spécialistes que les assurés du régime général.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Nous vous serions reconnaissants de nous faire parvenir vos suggestions et propositions éventuelles de simplifications réglementaires et administratives.

M. Yves Humez : Cela sera fait. Je ne saurais conclure sans rappeler que la MSA a mis au point le titre emploi simplifié agricole, grand élément de simplification. D'une manière générale, nous considérons que, si complexité il y a, elle doit rester dans les caisses mais que tout doit être simple pour nos assurés.

M. Pierre Morange, coprésident : Je vous remercie.

*

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a ensuite entendu M. Gérard Quévillon, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles (CANAM) et premier vice-président du conseil d'administration de la Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions industrielles et commerciales (ORGANIC), M. Gérard Rouchy, président du conseil d'administration de la Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales (CANCAVA) et M. Jacques Augustin, directeur général commun de la CANCAVA, de l'ORGANIC et de la CANAM.

M. Pierre Morange, coprésident : J'ai le plaisir d'accueillir M. Gérard Quévillon, président du conseil d'administration de la CANAM et premier vice-président du conseil d'administration de l'ORGANIC, M. Gérard Rouchy, président du conseil d'administration de la CANCAVA, et M. Jacques Augustin, directeur général commun de la CANCAVA, de l'ORGANIC et de la CANAM.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Vous avez la chance historique de fonder un nouveau régime : le régime social des indépendants (RSI), qui exercera la mission d'interlocuteur social unique pour le recouvrement des cotisations et des contributions sociales personnelles des travailleurs indépendants. L'ordonnance relative à la création, à titre transitoire, d'institutions communes aux régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants est parue le 31 mars dernier et, le 20 avril, est paru le décret d'application précisant la composition et le fonctionnement de l'instance nationale provisoire. Le RSI devrait fonctionner à partir du 1^{er} janvier 2006. Vous êtes donc en train de négocier sur des thèmes délicats : le schéma d'implantation territoriale des futures caisses de base du nouveau régime, la fusion des trois caisses nationales actuelles, et les garanties sociales dont bénéficieront les agents. Dans ce contexte, pourriez-vous préciser les motivations qui ont conduit à la création d'un nouveau régime, dire quelles sont les principales difficultés rencontrées dans le processus de fusion et expliquer l'impact attendu de la réforme sur la qualité des services d'une part, sur les coûts de gestion d'autre part ?

M. Gérard Quévillon : Après que l'État a fait plusieurs tentatives visant à définir un interlocuteur unique pour nos trois réseaux dans le seul domaine du recouvrement des cotisations, nos trois conseils d'administrations ont eu le courage de décider une fusion destinée à procurer aux indépendants un régime social commun. Une des particularités de nos trois régimes est que nous avons décidé, dès leur création, que certaines prestations et certains

services seraient rendus par des compagnies d'assurances privées ou des mutuelles. Il en résulte, pour le paiement des prestations maladie, un réseau de points d'accueil déjà constitué, qui subsistera dans le nouveau régime.

Les difficultés ont tenu à ce qu'il a fallu convaincre trois réseaux de travailler ensemble alors qu'ils avaient des cultures différentes. Tous, cependant, avaient à cœur le service à l'adhérent et le suivi des dossiers. Le souci commun est de savoir si la fusion permettra de maintenir et d'améliorer le service rendu. L'exercice est difficile, mais tous nos salariés sont motivés. La fusion améliorera progressivement le coût de gestion, mais dans une certaine proportion seulement car elle est prévue sans licenciements. Cependant, tous les départs à la retraite ne seront pas remplacés. Or, sur un effectif total, pour les trois régimes, de 5 600 employés, nous nous attendons à quelques 600 ou 700 départs, soit de 15 % à 17 % du personnel, d'ici 2008.

Notre souhait est d'améliorer le suivi social de nos adhérents tout en stabilisant les coûts de gestion.

M. Pierre Morange, coprésident : Quel sera le ratio de remplacement ?

M. Gérard Rouchy : Il est difficile de vous répondre car les besoins en personnel dépendront des décisions que prendra l'instance provisoire sur la localisation des caisses et des agences de proximité.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Vous devez bien avoir une petite idée.

M. Gérard Quévillon : On dénombre 95 sites pour les trois régimes confondus. Selon les premières projections, il serait possible de limiter le nouveau réseau, qui se substituerait aux implantations actuelles, à quelque 40 caisses. Nous n'en savons pas plus à ce jour.

M. Gérard Rouchy : L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a rendu un rapport à ce sujet, qui est sur le bureau du ministre. L'instance provisoire tranchera en fonction de ses conclusions.

M. Pierre Morange, coprésident : Quel sera le domaine de compétences de la structure centrale ? Quels seront vos liens avec l'URSSAF pour la collecte des cotisations ?

M. Gérard Quévillon : La partie la plus délicate de la fusion est la répartition entre le RSI et l'URSSAF. Nous avons obtenu du Gouvernement que la partie sociale des cotisations soit traitée par le RSI. La partie « encaissement » proprement dite fera l'objet d'une autre ordonnance, et nous n'avons pas encore négocié ce que nous étions prêts à accepter. En effet, si, dès l'origine, la branche « maladie » a délégué l'encaissement des cotisations aux

organismes conventionnés, les caisses « vieillesse » régionales encaissaient directement.

M. Gérard Rouchy : L'intitulé du nouveau régime dit à lui seul notre volonté de simplification. En fusionnant deux caisses « retraite » et une caisse « maladie », on parviendra à rationaliser les coûts et à faciliter la compréhension du dispositif par les assurés, qui appréhenderont mieux à quoi servent leurs cotisations. Nous avons bâti la protection sociale des indépendants étape par étape alors qu'artisans et commerçants étaient, au départ, hostiles à une telle construction. Le schéma initial, c'était qu'à la retraite, on vendait la boutique. En dépit de mouvements, poujadistes et autres, très contestataires, nous avons réussi à faire que le taux de recouvrement soit actuellement de 97,59 %, ce qui n'est pas rien. Nous souhaitons améliorer encore l'acceptation des cotisations en créant des organismes de proximité capables d'accompagner les adhérents tout au long de leur exercice professionnel en leur offrant une couverture sociale efficace.

Il a beaucoup été dit que les pensions de retraite des artisans sont basses. Pourtant, nous sommes alignés sur le régime général depuis 1978 et, depuis la création d'un régime complémentaire, le taux de pension des artisans est identique à celui des salariés. Dans tout ce processus, nous avons servi de facilitateurs. Il reviendra au RSI de simplifier encore ce qui peut l'être. Pour autant, il faut conserver un réseau de proximité.

M. Pierre Morange, coprésident : Le RSI étant dans sa phase de préfiguration, je comprends votre prudence. Il n'empêche : quel schéma de gouvernance envisagez-vous ? Quelles seront les compétences de la structure centrale ? Qui décidera de la gestion des ressources humaines et particulièrement du taux de remplacement des départs à la retraite ? Quel est l'état de votre parc informatique ? Qui décidera de la politique d'achats ?

M. Gérard Rouchy : Chaque régime avait établi son schéma directeur informatique, mais les dispositifs ne sont pas compatibles. Toutefois, un GIE informatique a été constitué entre l'ORGANIC et la CANCAVA. Il servira de base de travail pour le RSI.

M. Pierre Morange, coprésident : J'ai cru comprendre en filigrane que vous vous êtes donné la MSA pour modèle. Or, la MSA s'est dotée du système UNIX. Comptez-vous faire de même ? Avez-vous déjà un calendrier de standardisation informatique ? Quel sera, dans l'architecture générale du futur régime, le schéma de gestion des ressources humaines ?

M. Jacques Augustin : Comme vous l'avez rappelé, nous sommes dans la phase de préfiguration. A l'avenir, le RSI se composera d'une structure centrale et d'un réseau de caisses regroupées. Le principe est que les caisses bénéficieront d'une autonomie régionale assez large mais que tout ce

qui est structurant demeurera national. Ce sera le cas, notamment, du dialogue social, de l'informatisation et des finances. Nous recherchons ainsi un équilibre tel que nous ne privions pas les caisses régionales de l'autonomie à laquelle elles ont droit puisqu'elles ont des administrateurs élus. Mais nous en sommes encore au stade de la négociation.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Avez-vous déjà une idée de ce que seront les structures de proximité si le nombre de vos caisses est réduit à une quarantaine ?

M. Jacques Augustin : Par « proximité », il faut entendre facilité d'accès aux informations et qualité du service rendu. Or, il existe plusieurs écoles. On peut en effet concevoir des réseaux très dispersés dans les régions avec des caisses qui ont des antennes et qui assurent des permanences, mais l'on peut privilégier un autre mode de fonctionnement, avec des caisses professionnelles qui centralisent tout à Paris mais disposent d'une plate-forme téléphonique très efficace. Il y a donc plusieurs manières d'assurer la proximité. Là encore, tout dépendra des décisions qui seront prises en matière d'implantation territoriale.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Qu'en sera-t-il du contrôle médical ?

M. Gérard Quévillon : Je soulignerai tout d'abord que le taux d'augmentation des dépenses de santé est, pour ce qui nous concerne, un peu inférieur à celui du régime général. Il n'empêche que des contrôles seront nécessaires en plus grand nombre. Actuellement, ils ont lieu sur pièces, beaucoup par téléphone et un peu sur place. Dans ce cas, désormais, le médecin se déplace et convoque les assurés d'un même canton. C'est un grand progrès, car de ce fait, les adhérents perdent moins de temps. Nous disposons de cent médecins contrôleurs, dont les missions sont celles des médecins contrôleurs du régime général. La particularité de leur statut est qu'ils dépendent à la fois d'une direction nationale et du directeur régional.

M. Jacques Domergue : Je ne doute pas que votre volonté de simplification ira au-delà de la simplification du libellé du régime. Étant moi-même issu d'une famille de commerçants, je crois pouvoir dire qu'améliorer le service rendu doit consister à simplifier le dispositif. Commerçants, artisans et travailleurs indépendants sont beaucoup plus informatisés que ne le sont les agriculteurs ; de ce fait, l'amélioration du service rendu passera sans doute par l'informatique et le téléphone plutôt que par le contact physique. Pour ce qui est du contrôle médical, on considère parfois que les travailleurs indépendants retravaillent plus vite que les salariés du régime général après un arrêt maladie. Est-ce là ce qui explique le faible nombre de vos médecins contrôleurs ?

M. Gérard Quévillon : Lorsque nous avons créé les indemnités journalières, elles étaient limitées à 90 jours. A présent, nos adhérents disposent d'un crédit de 360 jours indemnisés sur trois ans. Dans les premiers temps, le dispositif était mal connu et, de plus, la tradition n'était pas de s'arrêter dans les professions considérées. Mais une nouvelle génération arrive et beaucoup de ces plus jeunes indépendants ont eu l'habitude du salariat. De ce fait, on constate une augmentation importante du volume d'indemnités journalières versées depuis 12 à 18 mois. La question est de savoir si le versement d'indemnités journalières doit imposer, de manière concomitante, la fermeture du commerce ou de l'entreprise. Mais l'on ne peut dépêcher la gendarmerie ou un médecin conseil vérifier qu'un magasin est bel et bien fermé. De surcroît, un commerçant ou un artisan, même malade, peut se trouver sur son lieu de travail par défaut. Tout cela doit être clarifié. En l'état, il est impossible d'affirmer que pour bénéficier d'indemnités journalières, il faut fermer la boutique, surtout lorsque le travailleur indépendant travaille avec son conjoint.

M. Jacques Domergue : On peut considérer que, si l'assuré travaille seul et qu'il est malade, la boutique doit être fermée. Mais s'il travaille avec son conjoint, il peut y avoir cumul entre indemnités journalières et travail.

M. Gérard Quévillon : Les choses sont encore plus compliquées, car il peut aussi y avoir des remplaçants. Nos médecins s'intéressent surtout aux petits arrêts de travail répétés, ceux qui coûtent le plus cher.

M. Pierre Morange, coprésident : Quelles seront les relations du RSI avec les mutuelles et les sociétés d'assurance ?

M. Gérard Quévillon : Les organismes conventionnés continueront de régler les prestations pour nos assurés, artisans, commerçants et travailleurs indépendants. Je souligne que les professions libérales ne participeront au RSI que pour les prestations maladie.

M. Pierre Morange, coprésident : Comment se fait la répartition entre mutuelles et sociétés d'assurance ?

M. Gérard Quévillon : Par moitié. Quoiqu'il en soit, cela n'a pas d'incidence sur le coût de gestion. Pour ce qui est des sociétés d'assurance, plusieurs réseaux antérieurement indépendants sont à présent regroupés au sein de RAM-GAMEX. Mais RAM est le seul organisme conventionné pour les DOM.

M. Pierre Morange, coprésident : Ces conventionnements peuvent-ils être remis en cause dans le cadre européen, par une obligation d'appels d'offre ?

M. Gérard Quévillon : Un agrément est nécessaire, qui suppose de répondre à un cahier des charges très fourni.

M. Gérard Rouchy : Aujourd'hui, ces organismes sont conventionnés avec la CANAM. Un nouveau conventionnement devra avoir lieu avec le RSI.

M. Pierre Morange, coprésident : Quels sont les objectifs de la prochaine COG ?

M. Jacques Augustin : À ce jour, les COG des trois régimes ont été convenablement respectées. Pour la COG à venir, nous n'en sommes qu'à l'analyse préliminaire, puisque le RSI est encore en cours de constitution. L'année 2006 sera donc une année entre parenthèses, avec un budget reconduit au prorata.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Nous vous serions reconnaissants de nous transmettre vos éventuelles propositions de simplification législatives et réglementaires.

M. Gérard Quévillon : On nous a fait travailler sur ce sujet il y a quelques années, et nous nous étions accordés sur douze mesures de simplification administrative que nous ne voyons pas appliquer. Il était par exemple prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 2006 nos adhérents ne recevraient plus qu'un seul appel de cotisations. Nous espérons que cela se fera, mais nous sommes inquiets de ce que nous entendons dire à ce sujet et nous constatons que les imprimés nécessaires n'existent toujours pas. Que l'on commence donc par appliquer les dispositions retenues et voulues, et passons ensuite à un autre chantier.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises ne prévoit-il rien à ce sujet ?

M. Jacques Augustin : A ma connaissance, ce texte ne dit rien de la périodicité ni du mode de calcul des cotisations appelées. Mais cela pourrait faire l'objet d'amendements. On m'a signalé que la direction de la sécurité sociale exige, pour le suivi de la réforme de l'assurance maladie, la collation de 180 indicateurs. Ne pourrait-on simplifier ?

M. Pierre Morange, coprésident : Y aura-t-il des échanges de bonnes pratiques entre le RSI et les branches du régime général ?

M. Gérard Quévillon : Bien sûr. Et nos trois régimes, qui appartiennent à l'UNCAM, suivent déjà la réforme avec attention.

M. Gérard Rouchy : Je ne doute pas que la restructuration de nos trois réseaux suscite beaucoup d'émoi, et les élus que vous êtes ne doivent pas manquer de sollicitations tendant au maintien de telle ou telle caisse. Si, donc, je devais formuler un vœu, ce serait que le législateur nous laisse aller au bout

de notre idée. S'agissant des arrêts maladie, le projet de loi en faveur des PME prévoit un statut du conjoint qui permettra de régler bien des choses.

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

*

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a enfin entendu Mme Suzanne Belz, directrice générale de l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) de Paris et de la région parisienne, Mme Geneviève Chabas, directrice de l'URSSAF des Bouches-du-Rhône, et M. Pascal Émile, directeur de l'URSSAF de Tours.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous avons le plaisir d'accueillir Mme Suzanne Belz, directrice générale de l'URSSAF de Paris et de la région parisienne, Mme Geneviève Chabas, directrice de l'URSSAF des Bouches-du-Rhône, et M. Pascal Émile, directeur de l'URSSAF de Tours. Je donne tout de suite la parole au rapporteur afin qu'il pose ses premières questions.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : L'objet de notre mission d'évaluation et de contrôle est d'examiner l'organisation et le coût de gestion des branches de la sécurité sociale. Nous souhaitons savoir comment fonctionne la direction générale du réseau, comment elle mutualise les bonnes pratiques, comment on peut optimiser l'implantation territoriale des URSSAF de manière à mettre notamment en commun les ressources consacrées à l'accueil et au conseil. On entend souvent des critiques sur la mauvaise accessibilité téléphonique des URSSAF. Comment résoudre ce problème ? Par des plateformes ? Des centres d'appel ?

Par ailleurs, l'ACOSS négocie actuellement une nouvelle COG. Il serait bon que nous ayons des échos du terrain sur ce que vous souhaitez y mettre et sur la façon dont vous évaluez la précédente.

Mme Suzanne Belz : L'URSSAF de Paris a une certaine spécificité : c'est la seule URSSAF régionale de France, elle couvre tous les départements de l'Île-de-France à l'exception, due à des raisons historiques, de la Seine-et-Marne. Elle compte un million de cotisants, recouvre 53 milliards d'euros de cotisations chaque année et emploie 3 000 salariés.

Qu'avons-nous fait ces dernières années face aux problèmes de coûts, de productivité, de qualité du service rendu ? Nous sommes partis du principe que nous devons rester une union régionale, car d'une part la dimension régionale a du sens, et elle permet, ce qui est très important, d'assurer l'égalité de traitement des cotisants sur l'ensemble du territoire de la région. J'entends par là une même interprétation de la réglementation, une

même politique de gestion du risque et donc de délais, une même politique de remise de majorations de retard, et une même politique de contrôle. Il y a donc un seul conseil d'administration, une seule commission de recours amiable et une seule direction générale.

Mais cela ne suffit pas. Il fallait aussi gérer la question de la proximité avec nos cotisants et avec nos partenaires, en nous implantant physiquement dans les sept départements de notre ressort. Nous avons donc, au cours des trois dernières années, déplacé 3 000 personnes en région parisienne, ce qui montre qu'on peut moderniser le service public dès lors qu'on en a la volonté et qu'on arrive à négocier. Au 13 décembre 2004, toutes les directions départementales étaient implantées là où sont nos cotisants et nos partenaires : à Saint-Quentin-en-Yvelines dans les Yvelines, à Evry dans l'Essonne, à Nanterre dans les Hauts-de-Seine, à Créteil dans le Val-de-Marne, à Cergy dans le Val-d'Oise, les quatre directions de Paris étant regroupées deux à deux à La Villette et à la ZAC Rive Gauche.

Troisième élément : l'URSSAF régionale est fortement mutualisée, ce qui entraîne des coûts moindres. La trésorerie est unique pour les dix directions départementales de recouvrement, ce qui nous donne de la force dans la négociation avec les banques, et nous permet d'obtenir les meilleures conditions possibles. Nous avons aussi mutualisé les encaissements et le traitement des bordereaux récapitulatifs, car tout le monde n'est pas encore passé à la dématérialisation : c'est un choix laissé aux entreprises. Nous avons également, bien sûr, mutualisé les achats et marchés. Il y aura donc d'importantes économies d'échelle dans la COG 2006-2011.

Alors même qu'il a fallu déplacer 3 000 personnes, que l'URSSAF de Paris est fortement syndicalisée, qu'elle se trouvait dans un immeuble de grande hauteur près de la mairie de Montreuil et de la Bourse du Travail, la déconcentration, il faut le souligner, s'est faite sans mouvement de grève, même s'il y a eu des moments difficiles, grâce au fait que nous avons pu expliquer aux uns et aux autres l'intérêt qu'ils pouvaient y trouver.

M. Pierre Morange, coprésident : Vous avez donc délocalisé 3 000 personnes ?

Mme Suzanne Belz : Oui. Nous avons fait remplir des fiches de vœux, avec trois vœux classés par ordre de préférence. Les personnels ont eu un comportement individuel, et non pas un comportement collectif, comme le voulait la CGT. Quand 3 000 personnes travaillent dans un immeuble de grande hauteur, il suffit de mettre des affiches dans les ascenseurs...

M. Pierre Morange, coprésident : Une délocalisation, donc, fondée sur le principe du volontariat ?

Mme Suzanne Belz : Nous avons eu cette chance que 88 % des premiers vœux ont pu être satisfaits. Ensuite, ont été pris en compte des critères médicaux, sociaux, etc. En général, les gens se sont rapprochés de leurs lieux de vie, certains ont déménagé. Ce grand mouvement de personnels a entraîné une très forte chute des arrêts de travail de courte durée.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : De combien ?

Mme Suzanne Belz : De deux points. Nous étions à 4 %. Quand les gens, notamment les femmes qui ont des enfants, font deux heures de trajet dans chaque sens entre leur domicile et leur lieu de travail, ils se mettent facilement en arrêt de travail.

M. Pierre Morange, coprésident : Ce n'est pas spécifique à l'URSSAF. Beaucoup de salariés sont dans cette situation.

Mme Suzanne Belz : J'ai été en province, et la région parisienne a deux spécificités : c'est que le logement y est plus cher et que les trajets y sont plus longs.

M. Pierre Morange, coprésident : Certes, mais c'est vrai pour tous les gens qui vivent et travaillent en région parisienne.

Mme Suzanne Belz : Oui.

M. Pierre Morange, coprésident : Les arrêts de courte durée, donc, ont diminué de moitié ? Quelle est leur durée moyenne ?

Mme Suzanne Belz : Les arrêts de courte durée sont ceux de moins de trois mois, les autres sont des arrêts de longue durée.

M. Pierre Morange, coprésident : Mais quelle est leur durée moyenne ?

Mme Suzanne Belz : Je n'ai pas les chiffres, mais il y a beaucoup d'arrêts de très courte durée, de moins de trois jours, qui ne donnent pas lieu à indemnités journalières compte tenu du délai de carence. Il faut dire que nous avons également renforcé les contrôles. Mais les absences de longue durée restent très importantes : de l'ordre de 10 %, ce qui est considérable. Cela inclut les congés parentaux, sabbatiques, pour création d'entreprise... Ce sont des absences non rémunérées, mais que l'on ne peut pas remplacer parce que la convention collective prévoit que le salarié garde son poste. Et si l'on ajoute à cela l'impact des 35 heures, c'est assez difficile à gérer.

Reste que nous avons bénéficié de la baisse des arrêts de travail de courte durée et récupéré ce que nous avons perdu en productivité avec les 35 heures et on a supprimé les emplois non remplacés, soit 140 postes, l'équivalent de ce qui nous avait été attribué au moment du passage aux 35 heures.

M. Pierre Morange, coprésident : Et le contact téléphonique ?

Mme Suzanne Belz : Vous avez tout à fait raison d'en parler, car cela a très longtemps été le point noir. Nous ne prenions que à 8 ou 9 % des communications, ce qui était tout à fait scandaleux de la part d'un service public.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : C'est-à-dire que 90 % des appels n'aboutissaient pas ?

Mme Suzanne Belz : Absolument.

M. Pierre Morange, coprésident : C'est le souvenir que j'en ai comme praticien libéral !

Mme Suzanne Belz : Je suis arrivée en 1995, et nous avons cherché la meilleure solution. La seule qui marche, c'est la plate-forme téléphonique, qui est totalement opérationnelle depuis le 18 avril dernier. Nous prenons désormais 95 % des communications, et répondons immédiatement à 81 ou 82 % des questions posées. Le problème du téléphone est enfin réglé, et nous y sommes arrivés en redéployant du personnel. Il y a 120 personnes, dont beaucoup ont été recrutées pour remplacer des départs. Il y a beaucoup de turn-over, mais ça marche bien, et quand l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) nous a demandé d'élargir nos horaires, nous avons pu le faire. Quand un téléopérateur ne peut pas répondre lui-même à la question posée, il fait une fiche dématérialisée, qui arrive sur le micro-ordinateur de la personne compétente, laquelle a 48 heures pour répondre. Nous faisons, bien entendu, le suivi du rappel, qui se fait dans de bonnes conditions.

Il y avait un autre sujet catastrophique, c'est l'accueil physique. Quand je suis arrivée, il y avait, pour un million de cotisants, un seul centre, à Montreuil. Le délai d'attente moyen aux guichets était de 5 heures, et encore n'était-on pas sûr de voir son problème traité. Aujourd'hui, il y a des centres d'accueil dans chaque département, et le délai moyen d'attente est de dix à douze minutes. Un service public peut parfaitement se moderniser. Il faut y mettre du temps, beaucoup communiquer. On peut ainsi améliorer la qualité du service rendu et la productivité. La mutualisation permet aussi de réaliser des gains de productivité supplémentaires.

M. Pierre Morange, coprésident : Le problème de l'accueil téléphonique est-il réglé dans tous les départements ?

Mme Suzanne Belz : Oui, car nous avons un numéro de téléphone unique, qui aboutit à notre plateforme. Ensuite, s'il y a un contentieux ou un problème de délai de paiement à traiter, l'utilisateur accède à son gestionnaire de compte ou au rédacteur compétent au moyen d'un numéro de sélection directe à l'arrivée, mais la plateforme a permis de réduire très

fortement la pression téléphonique sur ces personnels. Il ne reste plus que 20 % d'appels à traiter en départemental.

M. Pierre Morange, coprésident : Dans les Yvelines, en tout cas, l'URSSAF n'est même pas contactable téléphoniquement. Il n'y a même pas de numéro de téléphone.

Mme Suzanne Belz : Non, car c'est le même numéro pour les sept départements : c'est le 08 2001 10 10, qui aboutit à une plateforme qui est physique, qui n'est pas virtuelle. Lorsqu'il y a un problème de contentieux un peu fin ou de mise à jour du compte, une correspondance est adressée qui sort d'une bibliothèque type, avec le nom et le numéro de la ligne directe du gestionnaire. Qu'il y ait encore des ajustements à faire dans les Yvelines, où les personnels ont migré au cours du dernier trimestre 2004, c'est possible, mais je crois vraiment que nous avons tout ce qu'il faut pour régler ce problème.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous avons bien compris votre souci de mutualisation, mais avez-vous pu mesurer précisément les économies réalisées ? Selon nos informations, les coûts ne sont pas les mêmes d'un endroit à l'autre. L'URSSAF de Paris, par exemple, emploie 2 850 équivalents temps plein, soit 20 % des effectifs de la branche recouvrement, pour gérer 790 000 comptes cotisants, soit 13 % seulement du total. La moyenne nationale est de 360 comptes actifs par équivalent temps plein, contre 273 à Paris. Le coût de gestion d'un compte à Paris est supérieur de 46,5 % à la moyenne nationale, elle-même tirée vers le haut par la région parisienne. Si l'on ramenait le coût parisien à la moyenne nationale, l'économie réalisée serait de l'ordre de 57 millions d'euros.

Mme Suzanne Belz : Les chiffres que vous citez englobent le centre informatique, le centre national de validation, le centre national de formation professionnelle, ainsi que le centre du titre emploi-entreprise, dont les budgets doivent être sortis du coût total.

Je suis par ailleurs surprise du chiffre que vous donnez pour le nombre des comptes cotisants, car nous sommes en réalité très proches du million.

M. Pierre Morange, coprésident : C'est le chiffre de l'ACOSS.

Mme Suzanne Belz : Je ne sais pas comment ils sont parvenus à ce chiffre de 700 000. Je serais très étonnée d'avoir perdu 200 000 comptes sans m'en apercevoir...

S'agissant des coûts, nous sommes dans une phase transitoire. Nous restons avec des services mutualisés dans notre immeuble de grande hauteur, dont le coût, très important, se cumule avec celui des immeubles loués en région parisienne.

M. Pierre Morange, coprésident : Quel intérêt y a-t-il à le conserver après la délocalisation ?

Mme Suzanne Belz : Il y reste près d'un millier de personnes : la direction générale, le service de pilotage, tous les services mutualisés dont je vous ai parlé, parmi lesquels la direction des affaires juridiques, que tous les ministères consultent. Bien entendu, nous sommes en négociation pour vendre la tour, qui devrait être libérée fin 2005 ou au premier trimestre 2006. J'avais fait beaucoup de choses dans ma vie, mais je ne m'étais jamais occupée à vendre une tour. C'est très difficile, on y arrivera, mais certainement pas au prix estimé par l'administration des Domaines. La mairie de Montreuil est très présente dans la négociation, car la tour est pour elle un élément essentiel du redémarrage du cœur de ville. Nous avons des acheteurs potentiels très sérieux, le chiffre le plus bas qui nous ait été proposé est de 15 millions d'euros et le plus élevé de 22 millions. Nous avons eu des propositions à 22 millions, soit le montant de l'estimation par les Domaines, mais le maire de Montreuil ne veut pas voir débarquer les fonds de pension américains, non plus que les Chinois. Il y a une pression très forte de la mairie, nous ne sommes pas seuls en cause. Nous avons décidé, avec M. Louis-Charles Viossat, directeur de l'ACOSS, de faire le point d'ici la fin du mois de juin, sur les différentes propositions que nous avons, celle de BNP-Paribas, bientôt celle de la Société générale...

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Nous allons maintenant nous tourner vers Marseille. J'ai les mêmes questions que tout à l'heure, sur les coûts de gestion, sur le service rendu, sur le téléphone, sur la mutualisation des moyens et des bonnes pratiques.

Mme Geneviève Chabas : Notre problème, que ce soit à Marseille ou dans le reste de la France, est un peu inverse. Il ne s'agit pas, comme à Paris, de déconcentrer un organisme que sa taille éloignait des usagers, mais de rapprocher des organismes actuellement séparés. Il ne s'agit même pas de dire s'il faut recentraliser ou non au niveau régional. L'organisation géographique n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'arriver à des objectifs, et ces objectifs doivent être clairs et priorisés : le service à l'utilisateur, l'abaissement des coûts, le recouvrement effectif des cotisations, condition *sine qua non* du versement des prestations. Il ne faudrait pas qu'une recentralisation mal pensée ait pour effet d'éloigner les usagers. Le service public est un enjeu primordial, la baisse des coûts aussi, mais à Marseille les coûts ne cessent de baisser, bien plus vite que la moyenne nationale – il faut dire qu'ils en avaient besoin ! On ne fera pas l'économie d'une étude approfondie, car on ne peut pas se contenter de partir de l'idée que, par définition, il y aura des économies d'échelle.

Si l'on prend l'exemple du chèque emploi service, il a réussi dans la mesure où il est moins coûteux que la gestion des comptes par les

organismes, mais la Cour des comptes, qui a évalué cette différence de coût, a indiqué, tout en soulignant qu'il ne s'agissait que d'une estimation, que le nombre des comptes gérés dans les URSSAF était connu quoique sous-évalué, tandis que celui du chèque emploi service était surévalué, du fait qu'on sort du dispositif comme on veut, ce qui répond d'ailleurs à la volonté de simplification qui a présidé à sa création. Je ne sais pas exactement comment est géré le chèque emploi service, mais si l'on n'envoie plus de titre pendant un ou deux ans, je ne crois pas qu'on sorte des fichiers pour autant, alors que l'URSSAF vous taxe d'office si vous ne renvoyez pas votre déclaration trimestrielle. Avant de généraliser, donc, il faut étudier les choses.

M. Pierre Morange, coprésident : Vous avez dit que vous aviez fait des économies de gestion au-delà de la moyenne nationale. De combien, et quels sont les objectifs que vous vous fixez ? Qu'est-ce qui vous a amenée à changer la politique de cette caisse dont vous connaissez bien l'histoire, puisque vous la dirigez depuis vingt-cinq ans ? Et quelles méthodes avez-vous utilisées ?

Mme Geneviève Chabas : Nous avons des coûts importants dans les Bouches-du-Rhône parce que la situation économique y est très difficile : le chômage y est supérieur de cinq points à la moyenne nationale. Autre exemple : quand nous nous comparons à la caisse de Lyon, qui est la plus proche de la nôtre, nous avons 9 % de comptes en plus, mais moitié plus de comptes débiteurs, ce qui signifie trois fois plus de mises en demeure et d'avis amiables à envoyer, de coups de téléphone à passer, de demandes de délai à examiner, etc. Or ce poids n'est pas pris en compte dans les calculs de l'ACOSS, pour qui un compte est un compte.

M. Pierre Morange, coprésident : Compte tenu de cette situation sociale très dégradée, qui n'est pas vraiment nouvelle, avez-vous tout de même pu trouver des marges de manœuvre ?

Mme Geneviève Chabas : Je me suis très fortement investie dans les nouvelles technologies : la lecture automatique des documents, leur gestion informatisée, les échanges de données informatisées, que l'URSSAF de Marseille a été la deuxième à mettre en place après celle de Saint-Etienne. Tout cela a permis des gains de productivité très importants, notamment grâce à la lecture automatique.

M. Pierre Morange, coprésident : De combien ? Et en combien de temps ?

Mme Geneviève Chabas : La lecture automatique des documents est en place depuis sept ou huit ans. L'échange de données informatisées n'a pas donné de gains de productivité encore, mais une entreprise obtient son numéro SIRET en moins de huit jours, au lieu de trois semaines ou un mois

auparavant. Il y a donc un gain en termes de qualité de service, de délai de traitement, un gain aussi en nombre de postes. Nous avons supprimé, ces dernières années, 47 postes administratifs.

M. Pierre Morange, coprésident : Sur combien ?

Mme Geneviève Chabas : Nous sommes actuellement à 462, nous étions à 442 lorsqu'il y a eu la RTT, qui s'est accompagnée d'une compensation – partielle, j'y insiste – des effectifs. Nous avons eu 20 postes de plus, mais en réalité cela faisait moins d'heures de travail, et mieux vaut calculer la productivité en fonction du nombre d'heures de travail que du nombre de postes. Mais même en rapportant le nombre de points activité au nombre d'équivalents temps plein, nous sommes passés de 2 900 en 2000 à 3 300 en 2004, ce qui n'est tout de même pas mal.

M. Pierre Morange, coprésident : Mais les 35 heures ont été appliquées dans toute la France, et la situation sociale du département n'est pas nouvelle. En cinq ans, quel a été le pourcentage d'amélioration des coûts de gestion ?

Mme Geneviève Chabas : Le calcul fait par la caisse nationale, sans tenir compte des heures perdues, est celui que je viens de vous donner : nous sommes passés de 2 900 à 3 300. Si vous prenez le nombre de comptes par équivalent temps plein, on passe de 293 à 310, soit bien plus que la moyenne nationale, ce qui est normal car il y a eu rattrapage. Nous avons supprimé 47 postes, mais cela ne ressort pas des chiffres nationaux, car le calcul des points activité a changé depuis.

M. Pierre Morange, coprésident : Pouvons-nous avoir ces éléments en pourcentage ?

Mme Geneviève Chabas : Je pourrai vous les communiquer.

Mme Suzanne Belz : Il y a une autre approche possible : c'est le coût d'encaissement d'un euro. Là, les marges sont extrêmement fortes, car si l'on répartit la France en quatre quartiles, le premier est à 0,29 %, le deuxième à 0,45 %, le troisième à 0,55 %, le dernier à 0,67 %. Je fais partie des gens qui pensent qu'il faut trouver une taille critique pour les URSSAF. Actuellement, certaines ont 35 salariés, d'autres 3 000. Je ne crois pas qu'aucun de ces deux extrêmes soit souhaitable, et je ne vois pas comment nous pourrions éviter, au cours de la période 2006-2011, d'aborder la question de la restructuration du réseau. L'URSSAF de Paris l'a fait d'une certaine façon, en prenant le dossier à l'envers, d'autres le prendront dans l'autre sens. Cela ne veut pas dire qu'il faille déplacer tout le monde, sûrement pas, car la proximité est une bonne chose, et il ne s'agit pas de semer la pagaille ni l'inquiétude, mais il faut tout de même un peu plus de cohérence, ainsi qu'une meilleure égalité de traitement

entre les cotisants. Quand je vois que la Seine-Maritime compte trois URSSAF – celle de Rouen, celle du Havre et celle de Dieppe –, cela veut dire trois politiques de contrôle, trois politiques de délais, trois politiques de majorations de retard. Ce n'est pas une bonne chose.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous comprenons bien cette réflexion, mais il faut distinguer entre les services qui supposent un contact direct avec l'utilisateur et ceux qui peuvent être mutualisés sans dommage, par exemple au niveau régional.

Mme Geneviève Chabas : Notre coût d'encaissement est de 0,35 %, ce qui est excellent, et notre budget de fonctionnement hors personnel est, en euros constants, inférieur de 33 % à ce qu'il était il y a vingt ans.

S'agissant du téléphone, dont je n'ai pas encore parlé mais que je tenais à aborder car c'est très important, nous avons depuis quatre ans une plateforme qui nous a permis de faire passer le taux d'appels pris de 62 %, ce qui était très mauvais, à plus de 92 % aujourd'hui. Les cotisants le remarquent et nous le disent.

M. Pierre Morange, coprésident : Je donne maintenant la parole à M. Pascal Émile, directeur de l'URSSAF de Tours.

M. Pascal Émile : Je suis en place à l'URSSAF de Tours depuis 2004 seulement, ce qui ne m'empêche pas d'avoir un regard sur les dix dernières années. C'est une URSSAF de taille moyenne, où l'approche est forcément différente, et le fait régional prend toute son importance en matière de collaboration au sein d'un même réseau.

Y a-t-il eu une évolution de la productivité ? Le très faible taux de « reste à recouvrer » en fin d'année, qui a été divisé par deux en dix ans, s'explique par le fait que le recouvrement s'est professionnalisé : qu'il s'agisse de la simplification des procédures de déclaration ou de celles de recouvrement – amiable ou forcé –, des investissements très lourds ont été faits. Les gains de productivité ont été investis dans des opérations qui ont automatisé le traitement et qui, surtout, ont permis au métier de gestionnaire de comptes cotisants d'évoluer vers des missions de vérification et de contrôle, ce qui se retrouve aujourd'hui dans les résultats de la branche.

Parallèlement, les effectifs ont été simplement maintenus, malgré la réduction du temps de travail. Au total, les coûts de gestion, rapportés au point d'activité, ont été maîtrisés sur l'ensemble de la période, et les gains de productivité réinvestis dans une professionnalisation du recouvrement et dans un renforcement de la relation de service au cotisant.

A Tours, la plateforme téléphonique locale existe depuis cinq ans, et le taux de décroché est de 94 ou 95 %. Profitant de l'expérience que nous

avons acquise, les autres URSSAF de la région Centre nous ont rejoints, et la plateforme est désormais ouverte à tous les usagers de la région, depuis le 1^{er} avril dernier, de 8 heures à 18 heures 30, à coût constant pour l'ensemble des URSSAF, qui nous ont rétrocédé une partie de leur dotation pour développer ce nouveau service.

M. Pierre Morange, coprésident : Vous ont-ils rétrocédé du personnel ou le budget correspondant ?

M. Pascal Émile : Le budget, ce qui a permis d'embaucher des téléconseillers formés à répondre à des demandes simples, lesquelles représentent 80 % de l'ensemble, et à répercuter les questions plus complexes aux différentes URSSAF. De nombreux autres sujets sont à l'étude, comme le partage de certaines fonctions comme les encaissements ou le traitement des déclarations uniques d'embauche, ou encore de certaines fonctions support comme les achats. Tout cela devrait se retrouver dans la prochaine COG.

S'agissant de la relation aux cotisants, si l'accueil n'est plus un problème, la mission de conseil aux entreprises s'est beaucoup développée, leur demande de sécurité juridique étant de plus en plus sophistiquée. Sur quelque 50 000 comptes cotisants, nous avons 400 rendez-vous par an avec des entreprises en difficulté et accordons environ 85 % des moratoires de paiement demandés, ce qui contribue *in fine* à l'efficacité du recouvrement.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Vous êtes une caisse de taille moyenne, et les conditions économiques moyennes de la région – que je connais bien – ne sont pas trop mauvaises. N'est-ce pas l'un des facteurs qui influent sur le coût de gestion des dossiers ?

M. Pascal Émile : Absolument. Dans un bassin économique comme celui de Chartres, par exemple où les difficultés économiques sont plus grandes, le coût de gestion est plus élevé.

M. Pierre Morange, coprésident : Si l'on observe l'évolution du coût de gestion d'un compte, on se rend compte que votre écart par rapport à la moyenne nationale s'est quelque peu effrité ces dernières années. Pourquoi ?

D'autre part, où en est votre parc informatique, notamment pour ce qui est de l'interopérabilité et de la dématérialisation des données ?

M. Pascal Émile : Le coût de gestion s'est un peu dégradé, c'est vrai, mais l'ACOSS a fait le calcul toutes charges confondues. Or, l'URSSAF de Tours s'est vu confier deux missions nationales importantes, dont l'une est l'élaboration d'un logiciel pour la gestion de l'ensemble du personnel de la branche. Une fois corrigé de ces éléments, le coût de gestion est stable sur l'ensemble de la période.

S'agissant de l'informatique, nous avons automatisé au maximum les tâches de gestion, et nous encaissons aujourd'hui 80 % de nos recettes sous forme dématérialisée. Cela étant, nous avons encore besoin d'investir, car le système est très orienté vers la production et pas assez vers le client, vers l'interface du cotisant. La télédéclaration donne encore lieu, parfois, à des incidents.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : J'ai une question qui s'adresse à tous les trois. On a parlé à plusieurs reprises de la taille des URSSAF, du nombre de cotisants. Quelle serait, selon vous, l'implantation qui permettrait la plus grande optimisation des coûts de gestion ?

Mme Suzanne Belz : On ne peut pas prendre la question de cette façon-là. Tout le monde est d'accord pour que ce soit l'URSSAF du voisin qui disparaisse, mais quand il s'agit de la sienne... La question est de savoir quel système de gouvernance régionale mettre en place pour améliorer la cohérence, l'égalité de traitement, la mutualisation. Cela passe par des discussions avec les politiques, c'est-à-dire avec vous, et avec les partenaires sociaux. Le MEDEF et la CGPME viennent de revenir dans les URSSAF : c'est un élément qui compte. Les voies de passage sont certes un peu étroites, mais on a bien réussi à faire fonctionner des centres de traitement informatique régionaux ou interrégionaux, on peut trouver des solutions dans d'autres domaines aussi. Nous avons avec l'ACOSS une COG régionale, que nous déclinons par branche et par direction départementale. On ne peut pas demander le même effort, s'agissant du « reste à recouvrer » à la Seine-Saint-Denis et aux Hauts-de-Seine, où ce « reste à recouvrer » est très bas.

Mme Geneviève Chabas : Cela rejoint ce que je disais tout à l'heure : l'organisation n'est pas une fin en soi, le problème est de savoir quels objectifs sont prioritaires. Si le coût vient en premier, il faudra limiter sur certains points le service. Une taille optimale normalisée n'est pas un objectif en soi. Pour moi, l'objectif, c'est ce que nous avons à faire : recouvrer les cotisations et améliorer le service. Diminuer les coûts aussi, bien sûr, mais nos coûts diminuent déjà. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas les diminuer encore par une nouvelle organisation, mais cela exige beaucoup de prudence.

M. Pascal Émile : La question du réseau est fortement posée. Vous me permettrez de ne pas me prononcer, sinon pour dire que l'important est d'avoir, au cours des prochaines années, de la lisibilité sur la taille optimale des caisses. Cela dit, méfions-nous des effets de mode. L'informatisation nous permet à la fois d'être très présents sur le territoire et de rationaliser beaucoup de tâches, notamment celles qui relèvent du « back-office », c'est-à-dire du traitement de masse, en les concentrant sur un certain nombre de points du territoire.

Mme Geneviève Chabas : Étant également directrice du centre informatique interrégional pour PACA, Languedoc-Roussillon et la Corse, je précise que nous avons un centre d'achats commun, qui permet à nos quinze URSSAF de bénéficier de coûts d'approvisionnement plus bas, sans leur imposer tel ou tel matériel. C'est une formule que l'on peut développer, car elle pose peu de problèmes politiques et permet beaucoup d'économies.

M. Pierre Morange, coprésident : Mesdames, Monsieur, je vous remercie.

* *
*

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

Jeudi 26 mai 2005

*Présidence de MM. Jean-Marie Le Guen et Pierre Morange, coprésidents
puis de M. Pierre Morange, coprésident*

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a d'abord entendu, sous la présidence de MM. Jean-Marie Le Guen et Pierre Morange, coprésidents, M. Daniel Lenoir, directeur général de la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF), et Mme Agnès Bocognano, conseillère technique à la présidence de la FNMF.

M. Pierre Morange, coprésident : Je vous souhaite la bienvenue à cette audition, qui s'inscrit dans le cadre de notre étude des coûts de gestion des branches de la sécurité sociale.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Même si cette étude ne porte que sur l'organisation des branches du régime général, il nous a semblé intéressant, afin de faire des comparaisons et même si les organismes sont de nature tout à fait différente, de connaître l'organisation et le mode de gestion des mutuelles.

J'ajoute que votre propre parcours, M. Daniel Lenoir, rend cette audition particulièrement intéressante puisque vous avez été préalablement en fonction à la Mutualité sociale agricole (MSA) et à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

J'aimerais que vous nous disiez quels sont les coûts de gestion des mutuelles, en pourcentage des sommes versées aux adhérents. Pouvez-vous également nous indiquer si ces coûts sont comparables à ceux des institutions de prévoyance et des assureurs ? Il me paraîtrait également souhaitable que vous nous donniez des indications sur la productivité, en particulier le nombre de dossiers traités par liquidateur, par an, hors télétransmission. Quelle est, par ailleurs, la part des dépenses de personnel dans vos coûts de gestion ?

M. Daniel Lenoir : Je vous remercie de m'avoir invité et je vous indique d'emblée que je m'exprime uniquement en tant que directeur général de

la Fédération nationale de la mutualité française. Toutefois, dans la mesure où je n'occupe cette fonction que depuis quatre mois, et malgré mes efforts pour vous répondre le mieux possible, vous comprendrez qu'il ne me soit pas toujours possible d'entrer dans les détails.

Il ne paraît pas nécessaire de vous présenter longuement la Mutualité, d'autant que je vous ai adressé un document qui retrace ses activités. Je rappelle simplement que nous sommes une fédération et que chacune des mutuelles qui la composent est pleinement indépendante. Nous ne sommes donc pas un régime comme la CNAMTS ou la caisse centrale de la MSA.

Notre vocation est de faire de la protection sociale complémentaire, au sein de laquelle l'assurance maladie complémentaire représente la plus grande partie de notre activité. Nous assurons au total près de 60 % de l'ensemble de la couverture complémentaire maladie.

Nous avons eu, ces dernières années, en raison des obligations, notamment prudentielles, du nouveau code de la mutualité et de certaines évolutions structurelles, d'importants regroupements, dont certains sont encore en cours. Ils visent aussi à répondre aux obligations de qualité de service et d'efficacité.

Il m'apparaît qu'on ne peut comparer la gestion des régimes complémentaires et obligatoires car, même si nous avons un métier en commun, nous ne faisons pas le même métier. En effet, la complémentaire maladie est un métier en soi dont les coûts de gestion obéissent à une logique différente de celle des régimes obligatoires.

Les coûts de gestion de la couverture complémentaire maladie par les mutuelles sont un peu inférieurs à 20 % pour les contrats individuels en raison, à la différence des contrats collectifs, de l'importance des coûts d'acquisition de la population mutualiste, qui se sont d'ailleurs accrus avec le développement de la concurrence et qui représentent désormais 8 %.

Même si nous manquons d'éléments fiables en ce qui concerne les assurances, les comparaisons laissent penser que la mutualité gère plutôt à un coût moindre que les autres opérateurs. Les études en cours au ministère des affaires sociales devraient donner des indications plus précises.

Si on met à part nos coûts d'acquisition, nous nous préoccupons beaucoup de maîtriser nos coûts de gestion. C'est une des raisons des regroupements dont j'ai parlé. C'est aussi ce qui a motivé notre décision de créer un observatoire de ces coûts.

Nous gérons l'assurance maladie complémentaire et il est important, pour l'économie générale du système, de mettre un certain nombre de ressources en commun. C'est ce que nous avons fait avec le système

SESAM-Vitale. Il est clair que le service public de l'assurance maladie a pour mission de gérer l'assurance maladie obligatoire, mais aussi, aujourd'hui, de gérer des fonctions communes dont deux me paraissent extrêmement importantes, et qui ont été mises en évidence par la Mutualité à son congrès de Toulouse : le système d'information et le service médical, qu'on peut également appeler gestion du risque.

S'agissant du système d'information, je sais qu'il y a eu au sein de votre mission des débats sur l'investissement informatique de l'assurance maladie. Il est important que, dans le respect des règles posées par le législateur pour l'accès des organismes de protection complémentaire à des données médicales - et rappelées par le rapport de M. Christian Babusiaux sur l'accès des assureurs complémentaires aux données de santé des feuilles de soins électroniques - les trains des régimes obligatoires et complémentaires puissent rouler sur les mêmes rails et que chacun n'investisse pas dans des rails différents.

C'est primordial au regard des choix d'investissement qui seront faits par l'assurance maladie en matière de systèmes d'information. De ce point de vue SESAM-Vitale paraît important pour l'avenir. Nous avons appris récemment la suspension de la carte Vitale 2, mais tout le monde a besoin d'une carte sécurisée qui permette de gérer les dispositifs complémentaires. Le système cible est également utile puisque l'idée est que l'ensemble des opérateurs puissent accéder aux informations dont ils ont besoin pour gérer les dispositifs.

Cela vaut aussi pour la gestion du risque, et c'est une des raisons pour lesquelles la Mutualité souhaitait qu'on aille vers une convention tripartite.

Il est difficile aujourd'hui de comparer la gestion des régimes complémentaires et des régimes obligatoires. Je vous fournirai ultérieurement les réponses sur le nombre de dossiers liquidés. Mais j'appelle votre attention sur le fait que nous avons une gestion partagée, avec la feuille de soins électronique et son volet demande de remboursement électronique pour les complémentaires. Il est important d'articuler les deux dispositifs, dans le respect de l'autonomie de chacun, mais avec le souci d'une bonne utilisation des ressources. De ce point de vue, la Mutualité est tout à fait prête à regarder comment elle peut participer davantage, y compris en termes d'investissement.

M. Pierre Morange, coprésident : Ce que vous venez de dire renvoie aussi aux ressources humaines. À ce propos, j'aimerais avoir quelques éclaircissements sur les personnels mis à disposition des mutuelles de fonctionnaires, en particulier par l'Éducation nationale. Pouvez-vous nous dire quelle part de ces mises à disposition se fait gratuitement et la part pour laquelle l'administration reçoit une compensation financière.

M. Daniel Lenoir : Je ne dispose pas des chiffres précis mais, pour l'essentiel, les mises à disposition au profit des mutuelles de la fonction publique font l'objet de remboursements. Là aussi, je vous transmettrai ultérieurement les informations.

M. Pierre Morange, coprésident : Il nous faudra des chiffres très précis.

M. Daniel Lenoir : Je vous donnerai ceux que nous pouvons avoir du côté de la mutualité, mais l'Administration les collecte sans doute plus facilement.

M. Pierre Morange, coprésident : Vous connaissez quand même le nombre de personnes qui travaillent chez vous et que vous ne rémunérez pas directement !

M. Daniel Lenoir : Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, nous sommes une fédération et ce dossier n'est pas géré par nous mais pas les mutuelles. Mais je sais, pour en avoir parlé récemment avec le responsable de la Mutualité fonction publique, que ces mises à disposition font, pour l'essentiel, l'objet d'un remboursement. C'est notamment le cas pour la mutuelle la plus importante, la Mutuelle générale de l'Éducation nationale (MGEN).

J'ajoute qu'il y a, dans la fonction publique, un débat sur les conditions dans lesquelles l'État employeur assure la couverture complémentaire de ses agents. La Mutualité fonction publique a réalisé une étude intéressante qui montre que l'effort de l'État est nettement inférieur à celui des grandes entreprises, notamment dans le cadre des contrats collectifs obligatoires ou facultatifs. Aux termes d'un arrêté de 1962, son aide pourrait aller jusqu'à 25 % des prestations versées, mais l'État reste bien en deçà, alors que certaines entreprises privées vont jusqu'à 40 ou 50 %.

M. Pierre Morange, coprésident : En tant qu'ancien responsable de la CNAMTS et actuellement responsable de la Mutualité, quelle est votre réflexion en ce qui concerne la mutualisation des données entre le régime général et les organismes de protection complémentaire ?

M. Daniel Lenoir : Je l'ai déjà dit, je m'exprime ici uniquement en tant que directeur général de la Mutualité française.

M. Pierre Morange, coprésident : Mais vous devez quand même avoir un regard particulier, notamment sur le sujet précis du partage de l'information entre régime général et mutualité.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Vous avez parlé de systèmes d'information, d'investissement, de suspension de la carte SESAM-Vitale 2. Pouvez-vous nous donner un peu plus d'informations,

notamment sur ce que vous souhaitez en termes d'articulation avec l'assurance maladie.

M. Daniel Lenoir : Le système d'information national inter-régimes de l'assurance maladie issu de la loi de financement de 1999 illustre bien le fait que le service public de l'assurance maladie gère non seulement la couverture maladie obligatoire, mais aussi un certain nombre de dispositifs communs à tous, conformément à la conception du service public que j'ai pour ma part toujours eue, dans toutes mes fonctions. Seule l'assurance maladie obligatoire peut acquérir des données qui permettent la gestion du risque pour tout le monde. Elle seule peut mettre en place les systèmes d'information qui permettent à la fois de les stocker et de les exploiter. La loi prévoit une déclaration et une autorisation de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) et ces données sont rendues anonymes, sauf pour les médecins-conseil. C'est une illustration de ce que j'appelle la mutualisation des coûts entre l'assurance maladie obligatoire et ses partenaires.

Au-delà, la question se pose de l'accès à des données individualisées. Aujourd'hui, nous ne pouvons pas moduler les remboursements en fonction du niveau de service médical rendu du médicament. Nous n'avons pas accès, parce que c'est une information individuelle, au code CIP (Club Inter-Pharmaceutique) identifiant les présentations de médicaments, dont bénéficie l'assurance maladie obligatoire. Nous ne le contestons pas dans la mesure où l'accès à des données sur le médicament permet aussi d'accéder à des informations personnelles sur les pathologies et où la tentation peut être forte de passer de la gestion à la sélection du risque. Nous ne demandons donc pas l'accès à des informations individuelles nominatives, mais à celles qui concernent l'utilité du médicament. C'est pour cela que nous nous sommes impliqués dans les expérimentations qui ont fait suite au rapport de M. Christian Babusiaux. Dans la mesure où les coûts des complémentaires, comme ceux de l'assurance maladie, augmentent, il faut faire des choix qu'il ne serait pas illégitime de fonder sur une analyse du service médical rendu (SMR), d'autant que le médicament représente 34 % de nos dépenses.

Ce que paient les ménages pour leur couverture santé complémentaire équivaut à leur facture EDF-GDF, dont on n'imagine pas qu'elle augmente de 5 % chaque année. Il est donc indispensable de limiter l'inflation des dépenses. Nous avons le souci de gérer le mieux possible le risque et, pour cela, nous devons pouvoir accéder à certaines informations, dans des conditions de confidentialité qui garantissent le secret individuel. C'est d'ailleurs pour cela que nous sommes en train d'expérimenter le recours à un tiers de confiance. Tout cela relève de dispositifs que nous aurions à l'évidence intérêt à gérer en commun, dans une conception extensive du service public de l'assurance maladie.

S'agissant de la carte SESAM-Vitale et du système cible, notre souhait est de pouvoir accéder en ligne au système, afin d'avoir en direct l'information sur la couverture complémentaire.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Si je comprends bien, vous ne connaissez pas les médicaments que vous remboursez ?

M. Daniel Lenoir : Nous ne connaissons que la couleur de la vignette.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Vous n'avez pas de contrôle médical ?

M. Daniel Lenoir : Non.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Existe-t-il une politique d'achats groupés au sein de la mutualité ?

M. Daniel Lenoir : La réforme du code de la mutualité a conduit à distinguer les mutuelles du livre II, qui sont dans le champ de l'assurance complémentaire, et celles du livre III, qui s'occupent de réalisations sanitaires et sociales – ce qu'on appelait les œuvres.

Je n'ai parlé jusqu'à présent que des premières. Pour les mutuelles du livre III, nous avons des groupements d'achats, notamment pour l'optique. C'est aussi ce que nous développons dans d'autres secteurs : une réflexion est ainsi en cours sur les établissements de médecine, de chirurgie, d'obstétrique.

Pour les mutuelles du livre II, ce que nous souhaitons faire en matière de système d'information peut s'apparenter à un groupement d'achats. Je rappelle que les organismes de protection complémentaire participent aujourd'hui à hauteur de 14 % au GIE SESAM-Vitale, la mutualité représentant plus de la moitié de ce financement. C'est une façon pour nous de participer à une mutualisation des ressources. Il est nécessaire que le système évolue dans ce sens, ce qui nécessite des investissements, certes, mais des investissements productifs pour la gestion de l'ensemble du dispositif.

Les regroupements au sein de la Mutualité se font soit par fusion, soit par groupements de mutuelles, ces derniers pouvant être assimilés à des groupements d'achats puisqu'on y mutualise un certain nombre de fonctions, notamment l'informatique et les ressources humaines. À ce propos, vous m'aviez interrogé sur la part des charges de personnel : elles représentent 14 % de nos coûts de gestion. Je l'ai dit, nous avons l'intention de mettre en place un observatoire des coûts, qui nous permettra d'aller plus loin dans l'analyse de ce qu'il convient de mutualiser.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Avec l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire (UNOC) ?

M. Daniel Lenoir : Nous avons prévu, dans le cadre de l'UNOC qui se mettra en place ces jours-ci, de mener un certain nombre de travaux en commun sur l'évaluation des coûts et les bénéfices de la réforme. Nous n'avons pas encore envisagé de mettre en commun des éléments d'appréciation sur nos coûts de gestion, mais pourquoi pas ?

Sur ces sujets des systèmes d'information, nous avons eu, bien avant la création de l'UNOC, un travail de bonne qualité avec les autres organismes de protection complémentaire.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Si nous avons souhaité entendre toutes les parties, c'est pour pouvoir, en tant que parlementaires, prendre position sur tous ces sujets. Il me paraîtrait donc utile que vous nous fassiez parvenir une note précise sur vos analyses et vos propositions, y compris techniques, en ce qui concerne le système d'information et la carte au SESAM-Vitale.

M. Daniel Lenoir : Nous allons le faire. Je précise que le sujet essentiel n'est évidemment pas la carte, qui n'est qu'un support pour le système d'information. Alors que la décision de principe a été prise il y a trois ans, en raison de régulations budgétaires successives, le système cible n'a pas bénéficié des moyens nécessaires à son développement. Personne n'y croyait, et pourtant le système SESAM-Vitale est un succès. Il a permis de simplifier considérablement la gestion de l'assurance maladie, a simplifié le suivi pour l'utilisateur et ainsi permis une amélioration sans précédent du système d'information de l'assurance maladie. Il a en conséquence permis de réaliser des gains de productivité importants. Mais il a été conçu à une époque où le système était assez rigide et il faut basculer, à l'heure de l'Internet, vers un dispositif plus souple, qui permette à chacun des utilisateurs d'accéder à tout moment à l'information en fonction de ses besoins. C'est aujourd'hui possible, mais cela nécessite un certain nombre de développements, et c'est pour cela que je disais que nous étions prêts à nous engager. Ne pas le faire serait une erreur, car ce système permettrait de mutualiser l'ensemble des coûts de gestion de l'assurance maladie, en laissant à chacun sa liberté d'agir et d'exercer normalement son métier.

M. Pierre Morange, coprésident : Des rapports de la CNAMTS montrent que l'état du parc informatique du régime général nécessite des investissements très lourds pour procéder à un renouvellement en profondeur. C'est un sujet que vous connaissez bien.

Quel est l'état de votre propre parc ? Quelles sont les évolutions envisagées ? Selon quel calendrier ? Ne conviendrait-il pas de rechercher, dans le cadre de la réflexion sur le partage de l'information que vous appelez de vos

voeux, une cohérence dans la modernisation de ces deux parcs, dans un objectif d'interopérabilité ?

M. Daniel Lenoir : Nous le souhaitons. J'observe tout d'abord que les parcs informatiques de la CNAMTS comme des mutuelles ont déjà été largement modernisés et que la question qui se pose aujourd'hui est avant tout celle des logiciels et des dispositifs de traitement. Le grand problème tient à la sédimentation des dispositifs depuis les années 1970, sédimentation qui rend les coûts de maintenance prohibitifs. Toute modification réglementaire conduit à aller voir dans les couches profondes quels paramètres s'en trouvent modifiés. La connaissance que j'ai du dossier me fait dire qu'il n'y a pas d'autre solution qu'une refonte totale, très lourde, du système d'information. Toutes choses égales par ailleurs, nous sommes confrontés au même problème : nos dispositifs sont très accrochés à ceux du régime obligatoire et les modifications substantielles qui sont rendues nécessaires par la réforme actuelle comme par les évolutions structurelles vont les rendre rapidement insuffisants.

Le législateur a voulu, pour responsabiliser aussi bien l'assuré que les professionnels de santé, donner une priorité au parcours de soins. Dans ce cadre, pour mettre en œuvre la gestion différenciée que nous souhaitons, il faut bien évidemment que nous disposions de la part d'informations de l'assurance maladie sur la façon dont l'adhérent suit ou non ce parcours. Nous avons aussi, bien sûr, besoin de dispositifs informatiques qui permettent de gérer cela.

M. Pierre Morange, coprésident : Un rapport publié par la CNAMTS en 2004 fait état de la nécessité d'un investissement de 2,5 milliards d'euros pour les logiciels, et un autre rapport, de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), que nous devrions prochainement recevoir, ramène ce montant à 1,5 milliard. Compte tenu de la sédimentation dont vous venez de parler, les besoins de la Mutualité sont-ils aussi importants ? Quelles sont aujourd'hui vos perspectives dans ce domaine ?

M. Daniel Lenoir : Les problématiques ne sont pas les mêmes, mais la nôtre est également très lourde. Auparavant, les organismes de protection complémentaire, notamment les mutuelles, géraient des prestations complémentaires et étaient extrêmement dépendants de l'information assez fruste, sur le montant du ticket modérateur, qui leur était fournie par le régime obligatoire. Nous allons de plus en plus vers des prestations différenciées, dans la mesure où le périmètre des soins pris en charge par les complémentaires sera modulé en fonction du critère de l'utilité médicale. C'est pour cela que le législateur a souhaité créer la Haute Autorité de santé. Pour toutes ces raisons, nous ne pourrions plus gérer demain l'assurance maladie complémentaire comme nous la gérons aujourd'hui. Nous avons donc engagé un travail important, que nous pensons achever avant la fin de 2006. Mais il faut pour

cela que nous ayons une bonne visibilité de ce que peut faire le service public de l'assurance maladie en matière d'investissements informatiques, non pas seulement pour sa propre gestion de l'assurance maladie obligatoire, mais pour celle de l'ensemble du système. Je ne veux pas revenir sur la querelle de chiffres, mais il est certain que le besoin d'investissement informatique de la CNAMTS est considérable, même tel qu'estimé par le rapport IGAS-IGF. Et si cela conduit à des arbitrages, je ne voudrais pas qu'en donnant la priorité à la gestion interne des dossiers de l'assurance maladie, on laisse de côté des investissements nécessaires au système d'information et aux fonctions communes, qui seront demain indispensables à la bonne gestion des dispositifs prévus par la réforme.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Vous nous avez donné une bonne vision de ce que pense la Mutualité. Je souhaite simplement que vous nous fournissiez des chiffres un peu plus précis, qui nous aideront dans nos comparaisons.

S'agissant de l'information, j'aimerais savoir si certaines mutuelles se sont dotées de centres d'appels téléphoniques pour répondre directement aux adhérents.

M. Daniel Lenoir : Un certain nombre de mutuelles, notamment les mutuelles de la fonction publique et les mutuelles étudiantes, sont gestionnaires du régime maladie obligatoire. Ces organismes ont développé, au même titre que les caisses primaires et les caisses de MSA, des plates-formes téléphoniques qui répondent aux questions des assurés sociaux. Nous avons aussi des dispositifs communs à plusieurs mutuelles, et dont un est porté par la fédération, qui apportent des informations aux mutualistes et permettent en outre une mutualisation des risques grâce à un système de devis en dentaire et en optique. Tout cela est appelé à se développer dans le cadre du parcours de soins qui nécessitera de pouvoir faire appel à un système d'information apte à guider les adhérents.

M. Pierre Morange, coprésident : Quelle appréciation portez-vous sur la gestion par la mutualité de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) ? Quels sont les frais de gestion de ce dispositif ? La ristourne versée par l'État est-elle suffisante pour les couvrir ? Pouvez-vous également nous dire si la comptabilité analytique est désormais opérationnelle pour les mutuelles ou si cela fait partie de vos objectifs ?

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Question complémentaire : où en est-on, selon vous, de l'aide à l'acquisition d'une couverture santé complémentaire ? Combien de contrats ont-ils été signés ?

M. Daniel Lenoir : S'agissant de l'aide à l'acquisition d'une couverture santé complémentaire, le dispositif prévu par la loi n'est pas celui

qui avait la préférence de la Mutualité, qui soutenait plutôt un crédit d'impôt pour tous. Je ne dispose pas à ce jour des informations, car c'est la CNAMTS qui les fait remonter des caisses primaires.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Il semble cependant que le retrait des questionnaires se passe bien. Mais vous pourriez aussi tenir une comptabilité à partir des bons d'achat.

M. Daniel Lenoir : Nous ne disposons pas encore d'un décompte précis, mais nous vous ferons parvenir les éléments.

Les mutuelles sont passées à la comptabilité analytique, mais cela relève de chacune d'entre elles et non de la fédération. J'observe que nous avons, grâce à la réforme du code, un suivi des coûts bien meilleur qu'auparavant ; c'est ce qui va nous permettre de nous doter d'un observatoire. Il y a eu ces dernières années, sur ce sujet comme sur beaucoup d'autres, un considérable travail de modernisation de la mutualité.

Mme Agnès Bocognano : Les coûts de gestion des bénéficiaires de la CMU n'ont pas été identifiés car la Mutualité a fait le choix de les considérer comme des adhérents comme les autres et de ne pas facturer des frais de gestion spécifiques. L'IGAS a toutefois montré dans un rapport que la gestion de la CMU a coûté très cher, notamment parce qu'il s'agissait d'un dispositif novateur et complexe, pour lequel il a fallu recruter. La prestation a depuis été simplifiée dans un certain nombre de domaines, sans porter préjudice aux bénéficiaires.

Vous demandez par ailleurs si le forfait est suffisant pour couvrir la prestation. Le fonds CMU apporte chaque année des réponses assez précises, qui montrent que tel n'est pas le cas pour les mutuelles. On observe toutefois une grande disparité entre elles. C'est pourquoi la Mutualité avait demandé à être traitée comme l'étaient auparavant les caisses, avec un remboursement à l'euro près.

M. Pierre Morange, coprésident : Vous nous avez dit que vous n'aviez pas souhaité identifier les coûts de gestion de la CMU. Dans ce cas, comment pouvez-vous savoir qu'elle a eu un important impact financier et qu'elle a entraîné des recrutements ?

Mme Agnès Bocognano : Il y a bien eu une complexification des tâches et un coût de l'accueil. Le rapport d'Yves Carcenac pour l'IGAS est assez ancien, mais c'est semble-t-il, le seul qui comporte des chiffres.

M. Daniel Lenoir : La disparité entre les mutuelles tient au fait que le recours aux soins varie selon la population couverte.

M. Pierre Morange, coprésident : Les nécessités que vous avez évoquées – de mutualisation, de dématérialisation des données, d'informatisation – auront des effets sur les coûts de gestion et sur votre politique de ressources humaines. Quelles en sont aujourd'hui les perspectives, compte tenu du vieillissement de votre personnel ?

Vous avez aussi parlé de la complexification de vos tâches. Pourriez-vous nous fournir une liste exhaustive des dispositifs qui permettraient de simplifier et d'harmoniser le service rendu aux usagers ?

M. Daniel Lenoir : Nous sommes dans la même situation que tous les gestionnaires de l'assurance maladie, obligatoire ou complémentaire. Nous avons réalisé – même s'ils sont en partie absorbés par l'augmentation de l'activité – des gains de productivité, grâce notamment à SESAME-Vitale. Nous allons aussi devoir faire face, sans doute un peu plus tard que le régime obligatoire, à la nécessité de renouveler les générations, qui permettra d'ailleurs pour partie de tirer les conséquences des gains de productivité et de l'évolution de nos métiers, qui sont de plus en plus ceux des relations avec les adhérents.

Enfin, en fonction du choix stratégique qui sera fait en matière de systèmes d'information et qui dépend largement de l'investissement consenti par le service public de l'assurance maladie, nous serons amenés à développer les métiers de gestion de l'information. Nous travaillons actuellement à tracer un cadre général d'évolution des emplois.

Je ne sais si je parviendrai à vous fournir une liste exhaustive des simplifications nécessaires, mais il y a une priorité absolue : c'est la convention médicale, qu'il s'agisse du dispositif tarifaire ou de la gestion du parcours de soins.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Savez-vous ce que va coûter, en termes de modification des programmes, la réforme de la convention ?

M. Daniel Lenoir : Je ne puis vous donner de chiffres car il y a encore une grande part d'incertitude. Nous travaillons avec l'assurance maladie sur l'information qui nous sera transmise. Le coût dépendra largement des dispositifs qui seront mis derrière : les choses seront différentes s'ils ne permettent pas de valoriser comme nous le souhaitons le parcours de soins. Mais, je le répète, la priorité est de simplifier la convention médicale.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous vous remercions d'avoir participé à cette audition et nous attendons les informations complémentaires que nous vous avons demandées.

*

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a ensuite entendu, sous la présidence de M. Pierre Morange, coprésident, M. Gérard de La Martinière, président de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), et M. Jean-Marc Boyer, délégué général.

M. Pierre Morange, coprésident : J'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue à M. Gérard de La Martinière, président de la Fédération française des sociétés d'assurance, et à M. Jean-Marc Boyer, délégué général.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Bien que le champ d'investigation de notre mission soit limité au mode de gestion du régime général, il nous a semblé opportun d'examiner aussi celui des organismes complémentaires. Nous vous entendrons avec intérêt dire quel est le pourcentage de vos coûts de gestion rapporté aux sommes versées à vos assurés, quel est le coût moyen de gestion par contrat et comment s'établit la comparaison sur ce point avec les mutuelles et les organismes de prévoyance.

M. Gérard de La Martinière : La Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), qui regroupe la Fédération française des sociétés anonymes d'assurance et la Fédération française des sociétés d'assurance mutuelle, rassemble l'ensemble des métiers et des branches de l'assurance et de la réassurance, dont les sociétés qui pratiquent l'assurance santé. La part de marché des sociétés d'assurance dans le segment de l'assurance santé complémentaire est comprise dans une fourchette de 20 % à 25 %, mais elle avoisine 50 % si l'on y inclut les contrats de prévoyance conclus par le biais des employeurs. Comme il s'agit d'une activité concurrentielle, nous n'avons que peu d'informations sur les coûts de fonctionnement. Notre collecte d'informations est limitée au chiffre d'affaires, et la FFSA n'a ni motif ni même la possibilité légale de demander aux sociétés membres comment elles établissent leur tarification et leur offre ou quel est leur prix de revient. Cela relève de leur responsabilité d'entreprise. Je n'ai donc aucun chiffre à ce sujet. Nous essayerons de vous en communiquer, mais je crains qu'ils ne soient imprécis.

J'en viens à notre activité de gestionnaire délégué des régimes obligatoires d'assurance maladie des travailleurs non salariés. Elle s'exerçait par le biais du GAMEX, c'est-à-dire le groupement d'assureurs qui gérait l'assurance maladie des professionnels indépendants (AMPI) et l'assurance maladie des exploitants agricoles (AMEXA). Depuis le 1^{er} janvier 2005, le mouvement progressif de regroupement s'est achevé par la constitution d'Apria-RSA, qui réunit désormais l'ensemble des activités de gestion de ces régimes obligatoires et une partie de l'assurance accidents du travail et maladies professionnelles des exploitants agricoles (AAEXA). Apria-RSA est une association loi 1901 elle-même placée sous la tutelle de la FFSA. Le trait

commun à ces divers régimes est la liberté de choix du gestionnaire par l'assuré. Apria-RSA est représentée dans un très grand nombre de départements, DOM compris. C'est même, par exception, le gestionnaire délégué du régime général à la Réunion.

Nous disposons de plusieurs indicateurs mesurant la qualité du service rendu. Ainsi, les cinq centres d'appel téléphonique communs et les deux plateformes de gestion des prestations du régime AAEXA sont certifiées ISO 9001. Par ailleurs, le délai moyen annuel de liquidation des feuilles de soin était, en 2004, de 5,7 jours pour les feuilles papier et de 1,3 jour pour les feuilles de soin électroniques. L'indicateur de productivité montre qu'en 2004 un employé à temps plein gérait 1 783 bénéficiaires de prestations maladie et 1 806 cotisants des régimes maladie. En 2004, le coût de gestion annuel moyen s'est établi à 34,2 euros par cotisant et à 4,3% des prestations servies. Les éléments de comparaison avec les autres organismes sont minces puisqu'ils ne publient aucun chiffre. Toutefois, un rapport commun de l'Inspection générale des finances et de l'IGAS comparant le coût de recouvrement de l'URSSAF et des organismes complémentaires montre qu'il s'établit à 79 euros pour la première et à 56 euros pour les seconds, et que l'on compte un salarié pour 985 comptes dans les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et un salarié pour 1 265 comptes dans le régime AMPI. Ces quelques indications permettent de penser qu'en matière de productivité et de maîtrise des coûts, la gestion déléguée d'Apria-RSA se compare avantageusement avec celle des régimes qui gèrent eux-mêmes. Voilà pourquoi, lors de la réforme du régime social des travailleurs indépendants (RSI), nous avons milité en faveur de la préservation du principe du libre choix, facteur de concurrence et d'émulation qui risque de disparaître si tout est concentré entre les mains de l'URSSAF.

J'observe que distinguer gestion du régime et gestion de la clientèle permettrait de mieux maîtriser les coûts. En ma qualité de membre du conseil de la CNAMTS au titre de la représentation patronale, j'ai posé quelques questions sur les coûts de gestion et je me suis entendu répondre qu'ils sont tellement minimes au regard des montants brassés qu'il n'y a pas lieu de s'y arrêter. Telle n'est pas mon opinion, et j'ai bien l'intention d'appeler l'attention du directeur de la caisse sur l'importance de la maîtrise des coûts.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : De fait, même si les pourcentages sont faibles, on a toujours intérêt à vérifier si l'on ne peut faire mieux. En matière d'assurance complémentaire santé, comment peut-on améliorer la productivité ? A l'inverse, quels facteurs peuvent pousser les coûts à la hausse ?

M. Gérard de La Martinière : L'expérience montre que la source principale d'économies et d'amélioration de l'efficacité est la

concentration des portefeuilles de clients, qui permet des gains de productivité très significatifs aussi bien en informatique qu'en gestion du travail. C'est ce qui a conduit à la constitution d'Apria-RSA. Cette structure, qui couvre 1,6 million d'assurés, est unitaire en ce qu'elle a une gestion et un management communs, mais elle est aussi présente dans 80 départements, ses antennes locales permettant de maintenir le contact avec la clientèle.

Il me semble, à ce sujet, que toute réflexion sur l'organisation du régime général devrait commencer par une interrogation sur le réseau local des caisses de sécurité sociale. On comprend l'intérêt de la gestion territoriale de l'action sociale, mais beaucoup moins bien la persistance d'une gestion administrative assurée par des organismes relativement autonomes au sein d'un réseau qui n'a pas évolué depuis cinquante ans. Cette organisation ne correspond pas à ce que l'on peut obtenir par la standardisation des modes de gestion et de l'informatique.

M. Pierre Morange, coprésident : Vous nous avez expliqué ne pouvoir estimer le coût de gestion des contrats de santé. Pourtant, les mutuelles le font, et votre Fédération fait par ailleurs état d'une « maîtrise des coûts unanimement reconnue ». Comment peut-elle en être certaine si elle n'a pas les moyens de centraliser les informations ?

M. Gérard de La Martinière : Nous n'avons pas vocation à scruter les comptes d'exploitation des sociétés adhérentes, qui travaillent sur le marché concurrentiel. C'est le rôle de la commission de contrôle des assurances. Les mutuelles, parce qu'elles évoluent dans un ensemble peu concurrentiel, ne sont pas tenues à la même réserve. La seule comparaison faite par nos clients porte sur la couverture obtenue pour un prix donné. Savoir comment l'assureur élabore le prix de son offre ne les intéresse en rien.

Mme Catherine Génisson : On ne peut qu'adhérer à l'idée d'une simplification de la gestion administrative du régime général, mais vous avez rappelé, à juste titre, la fonction sociale de caisses, qui ne peut être négligée. Je souligne qu'elles n'ont pas de clients mais que s'adressent à elles les citoyens assurés sociaux, ce qui n'est pas la même chose. Dans cette ligne, j'aimerais connaître votre position sur la sélection des risques puisque, de fait, vous n'avez pas à assurer l'ensemble de nos concitoyens.

M. Gérard de La Martinière : Nous ne faisons aucune sélection à l'entrée car la législation l'interdit formellement. Nous n'opérons pas davantage de sélection en notre qualité de gestionnaire délégué, bien que nous soyons, là aussi en concurrence, avec la Mutualité sociale agricole (MSA) par exemple. C'est la qualité du service rendu qui joue, dans un climat de saine émulation.

M. Pierre Morange, coprésident : Quelle part faites-vous à l'accidentologie ? Les chiffres sont pour le moins dispersés.

M. Gérard de La Martinière : Je ne suis pas certain de pouvoir vous répondre de but en blanc, sinon pour vous dire que la démarche est double. Les entreprises consacrent une part de leurs ressources à l'analyse des risques pour améliorer la prévention, et la FFSA définit des actions collectives. Elle le fait en matière de sécurité routière par conventionnement avec l'État et par le canal de la Prévention routière, qu'elle soutient largement et, dans une démarche similaire, pour la prévention en matière de santé par le biais de l'association « Assureurs, prévention, santé », qui oriente son action actuelle sur la prévention de l'obésité chez les jeunes.

M. Pierre Morange, coprésident : Je souhaitais une estimation précise des sommes remboursées aux caisses d'assurance maladie par les sociétés d'assurance, aux termes de la convention qui les lie. J'aimerais par ailleurs savoir comment vous envisagez le contrôle médical et quelles sont ses modalités.

M. Gérard de La Martinière : Le contrôle médical s'exerce, sur dossier, dans le strict respect du secret professionnel, pour déterminer si les éléments soumis à l'assureur entrent dans le champ de couverture du contrat.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Comme le président Pierre Morange, je vous serais reconnaissant de nous transmettre le montant exact des remboursements faits à la sécurité sociale des dépenses liées aux accidents corporels.

M. Gérard de La Martinière : Les chiffres vous seront communiqués. Sur un plan général, on peut se demander si les procédures actuelles sont les meilleures et s'il ne serait pas à la fois plus simple et plus compréhensible pour l'assuré que la prise en charge soit faite directement par les sociétés d'assurance sans passer par la sécurité sociale. Je sais que le système en vigueur est utile aux hôpitaux, mais il est très complexe.

M. Pierre Morange, coprésident : La solution que vous suggérez poserait le problème de l'indépendance de l'expertise.

M. Gérard de La Martinière : Il y a d'ores et déjà presque toujours expertise pour évaluer la réparation du dommage.

M. Pierre Morange, coprésident : Pouvez-vous nous donner quelques indications sur l'informatisation des sociétés membres de la FFSA, nous dire si des connexions sont établies avec le régime général et avec la MSA et s'il y a interopérabilité des systèmes ?

M. Gérard de La Martinière : Nous avons beaucoup investi dans la simplification et l'automatisation des systèmes, et nous en sommes au point où, dans une proportion très importante, les informations sont captées directement depuis les caisses de la sécurité sociale sans que nous ayons à passer par le client, ce qui permet de liquider la part complémentaire dans la foulée de la part remboursée par le régime général. Cette information a constitué notre principal gain de productivité. Nous nous attachons par ailleurs à établir des liaisons informatiques directes avec les professionnels de santé et particulièrement les pharmaciens pour obtenir des informations sur les soins et les coûts, mais cela suppose des améliorations techniques. La première devrait être de réserver un espace de la carte SESAM-Vitale aux informations nécessaires aux assurances complémentaires. La seconde serait que les professionnels de santé puissent saisir en une fois les informations destinées à la sécurité sociale et aux assurances complémentaires. Nous y travaillons au sein du GIE SESAM-Vitale.

Cela pose la question déterminante de la nature des informations qui peuvent être soumises aux sociétés d'assurance. Actuellement, elles sont filtrées, si bien que l'assureur, n'ayant pas connaissance du détail des prestations, ne peut ajuster son offre à ses clients. Nous souhaitons donc, dans l'esprit des recommandations du rapport de M. Christian Babusiaux, parvenir à une approche plus fine, qui nous permettrait d'influer sur le comportement de nos clients. Il faudrait, pour cela, entrer plus avant dans le détail des soins, ce qui suppose soit le consentement exprès de l'assuré, soit des procédures d'anonymisation, le tout dans le respect, naturellement, du secret professionnel.

M. Pierre Morange, coprésident : La ristourne qui vous est allouée par l'État pour couvrir les frais de gestion de la CMU complémentaire est-elle suffisante ?

M. Gérard de La Martinière : Un dialogue régulier et ouvert avec la Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes (CANAM) et la MSA permet de négocier sans difficulté particulière l'évolution des sommes allouées à cette délégation de gestion. De notre point de vue, l'allocation n'est pas particulièrement généreuse, mais elle permet de couvrir les frais d'une gestion que nous voulons rigoureuse.

M. Pierre Morange, coprésident : Si vous jugez que l'allocation n'est « pas particulièrement généreuse », c'est bien que vous avez une idée des coûts de gestion des contrats ?

M. Gérard de La Martinière : C'est vrai pour ce qui est de la gestion déléguée par la MSA ou l'AMPI, mais pas pour l'activité propre des sociétés d'assurances.

M. Pierre Morange, coprésident : Je vous remercie.

*

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a enfin entendu, sous la présidence de M. Pierre Morange, coprésident, M. Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du budget au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et M. François Carayon, sous-directeur.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous avons le plaisir d'accueillir M. Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du budget, accompagné de M. François Carayon, sous-directeur, et de leurs collaborateurs, M. Guillaume Gaubert et M. Alexandre Grosse. Je donne tout de suite la parole à notre rapporteur pour qu'il pose les premières questions.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Je vous remercie d'être venus à notre invitation. Nous avons déjà reçu M. François Carayon au mois de février, mais ayant procédé entre-temps à un certain nombre d'auditions, nous avons jugé indispensable, avant de remettre nos conclusions dans quelques semaines, d'entendre à nouveau la direction du budget.

Nous avons retiré desdites auditions l'impression d'un certain sous-investissement des branches en matière informatique. N'est-ce pas un facteur d'inflation des coûts pour l'avenir ? Et une coopération accrue entre les branches permettrait-elle de la contenir ?

Par ailleurs, la Cour des comptes a pointé une certaine aisance financière des caisses, due au mode de calcul de l'enveloppe destinée à financer les actions prévues dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion (COG). Quelles conséquences seront tirées de ces observations dans les futures COG en cours de négociation ?

M. Pierre-Mathieu Duhamel : Je vous remercie de l'intérêt que vous portez à la direction du budget, et suis très honoré que vous l'ayez invitée une seconde fois. Peut-être aurais-je dû venir en personne la première, et mes collaborateurs la seconde, car le degré de précision et d'acuité de vos questions ne manquera pas d'être encore plus grand aujourd'hui, et je dois dire honnêtement que, pour le directeur du budget, la gestion des quelque mille caisses de sécurité sociale constitue un dossier parmi d'autres, et que je dois m'appuyer sur la science de mes collaborateurs, la mienne étant faible au regard de la leur.

S'agissant de la gestion informatique, il est exact que les enveloppes fixées dans les COG précédentes, notamment celle de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), ont été sous-utilisées.

M. Pierre Morange, coprésident : A combien peut-on chiffrer cette sous-utilisation ? Et quelles en sont les raisons ?

M. Pierre-Mathieu Duhamel : Pour la COG 2000-2003, il avait été prévu 1,5 milliard d'euros environ, mais seul 1,14 milliard a été dépensé. Pourquoi ? Parce que la CNAMTS a préféré, à la refonte envisagée initialement, la rénovation technique préalable des systèmes. C'est un choix qui pouvait se justifier, les deux opérations étant sans doute périlleuses à mener en même temps, mais le résultat en est que les applications demeurent cloisonnées. Or c'est dans le décroissement que réside une grande partie des gisements de productivité. En avril dernier, nous avons reçu le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales, dont j'imagine que vous avez eu connaissance.

M. Pierre Morange, coprésident : Non, et nous l'avons donc demandé au ministre !

M. Pierre-Mathieu Duhamel : En attendant que vous le receviez, je vous livre donc la primeur de quelques-uns de ses éléments. Ce rapport formule des recommandations sur différents grands chantiers informatiques de la CNAMTS et indique que la gestion par enveloppe globale n'est probablement pas assez fine, la bonne façon de faire étant sans doute, pour la prochaine COG, d'identifier plus précisément les grands projets, en associant à chacun d'eux une logique de retour sur investissement. Ce retour peut être une amélioration de la qualité du service, des délais de traitement des dossiers, ou un raccourcissement du temps d'attente aux guichets, mais aussi une économie de personnel grâce au traitement automatisé. Si je puis me permettre une analogie avec un univers qui m'est plus proche, à savoir les services d'assiette et de recouvrement de l'impôt, l'arrivée à maturité des grands projets lancés voici quelques années commencent à permettre des économies très substantielles à la direction générale des impôts comme à celle de la comptabilité publique.

S'agissant de la coopération entre caisses, l'un des enjeux importants est la compatibilité des systèmes informatiques entre eux, qui évite d'avoir à ressaisir, avec tous les risques d'erreur et les pertes de temps que cela comporte, les données individuelles lorsqu'un dossier se transporte d'un endroit à un autre, y compris entre deux caisses primaires d'une même branche.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous avons bien compris le principe général, et nous y adhérons, mais concrètement, comment, selon quels critères l'enveloppe évoluera-t-elle entre l'ancienne et la future COG ?

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Quels seront les nouveaux indicateurs éventuels ?

M. Pierre-Mathieu Duhamel : L'enveloppe ne sera pas déterminée a priori, mais sera la résultante de plusieurs grandes composantes, qui seront des projets identifiés, pour lesquels nous devons avoir des

indicateurs de gains de productivité, y compris en termes d'effectifs. Il est difficile de dire que la somme sera de tant. Si l'ordre de grandeur, en euros courants, était voisin de celui de la COG initiale, cela ne me choquerait pas particulièrement, sous réserve que soient identifiés les résultats attendus et que soit fixé un échéancier.

M. Pierre Morange, coprésident : M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale, indique dans les réponses au questionnaire de notre rapporteur, que les gains de productivité devraient tourner autour de 2 à 3 % par an. Cet objectif vous paraît-il crédible ? Insuffisant ? Excessif ?

M. Pierre-Mathieu Duhamel : Si je compare avec les gains assignés par le Premier ministre aux services de l'État, l'ordre de grandeur est très voisin. Cela paraît donc raisonnable, suffisamment ambitieux sans être irréaliste.

M. Pierre Morange, coprésident : Suffisamment ambitieux, vraiment ?

M. Pierre-Mathieu Duhamel : Pour un directeur du budget, on n'est jamais assez ambitieux en matière de gains de productivité. Au-delà de la fixation d'un chiffre précis, il faut surtout que les moyens de son obtention soient clairement identifiés.

M. Pierre Morange, coprésident : Mais ces moyens sont tout de même sous-tendus par des objectifs. Quels sont-ils ?

M. Pierre-Mathieu Duhamel : Ces moyens sont notamment les grands projets informatiques dont je vous parlais à l'instant, et qui doivent faire l'objet d'une analyse chiffrée projet par projet. Mais il y a d'autres dimensions à prendre en compte, comme la rationalisation du réseau, question qui se pose également pour la collecte de l'impôt, et dont je ne vous apprendrai pas qu'elle n'est pas tout à fait indissociable d'autres aspects, tels que le maillage du territoire et l'accès des citoyens au service public. Le développement des nouvelles technologies nous fournit tout de même une partie de la réponse : se déplacer physiquement au guichet est de moins en moins nécessaire, qu'il s'agisse de réserver un billet de train, de payer ses impôts ou de se faire rembourser ses dépenses de soins. D'énormes efforts ont été faits, mais on n'a sans doute pas poussé jusqu'au bout l'utilisation de toutes les possibilités nouvelles.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Il nous a justement semblé, lors de nos auditions, qu'il y avait une absence de réflexion stratégique et prospective sur le mode de fonctionnement à moyen terme. Qui, selon vous, doit être chargé de cette réflexion ? Nous avons été sur le terrain, dans des caisses primaires ou régionales, et un directeur nous a certifié que des gains

étaient possibles, grâce à une coopération renforcée entre caisses, à une télématique plus développée, à la mutualisation des centres d'appel, de l'immobilier, des achats. Et d'un autre côté, paradoxalement, on a l'impression d'une absence de réflexion. Qui, selon vous, doit piloter cette stratégie ?

M. Pierre-Mathieu Duhamel : Nous avons naturellement vocation, dans le cadre de la discussion des COG, à jouer un rôle d'aiguillon, mais ensuite la mise en œuvre incombe au gestionnaire de chaque réseau, car la tutelle - ou le partenaire - que nous sommes n'a pas vocation à gérer à la place des gestionnaires. C'est d'ailleurs toute la logique de la nouvelle architecture budgétaire, qui vise à distinguer clairement, à l'intérieur de l'État lui-même, la responsabilité d'ensemble et le pilotage des grandes politiques publiques, avec des programmes bien identifiés, des objectifs et des indicateurs. Il en va de même, *a fortiori*, dans un système comme celui de la sécurité sociale, qui n'est pas étatisé, et dont il faut préserver l'autonomie de gestion. Mais il faut qu'on sente une demande de la part de l'État, de la part des usagers, des gens qui sont dans les conseils d'administration ou de surveillance des caisses, mais aussi du Parlement, quand celui-ci examinera le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) selon la loi organique révisée la concernant (LOLFSS). Reste que la responsabilité du projet stratégique appartient d'abord aux gestionnaires des caisses. Il ne serait pas sain que ce soit nous qui le définissions, et nous n'aurions d'ailleurs pas les moyens de le mettre en œuvre à leur place. Le contrôle du Parlement est tout sauf indifférent, de ce point de vue, puisque la nouvelle présentation du PLFSS comportera désormais des programmes de qualité et d'efficacité, éventuellement matérialisés sous forme de sous-objectifs de dépenses.

M. Pierre Morange, coprésident : Il est clair que vous avez un rôle d'aiguillon, mais il faudra bien que vous mettiez sur la table la question du schéma organisationnel. Avez-vous évoqué, à ce stade, un rapprochement des branches ? La mise en place d'un guichet unique de proximité ?

M. Pierre-Mathieu Duhamel : Il y a un point que je n'ai pas encore mentionné : c'est la nécessité de disposer d'une batterie d'indicateurs certifiés, et reconnus par tous, permettant les comparaisons, à organisation constante, de voir quel est le degré de dispersion, qui progresse et qui stagne. C'est un point incontournable des prochaines COG. On est en train de le faire en milieu hospitalier, il n'y a aucune raison que cela ne se fasse pas dans le secret des caisses.

Avons-nous pour autant concocté, dans le secret de nos ateliers, un schéma de maillage et d'organisation idéal ? Je réponds clairement non. Nous ne nous sentons pas la légitimité ni les compétences pour le faire seuls et l'imposer. Nous avons quelques idées sur la taille des caisses, par analogie, là encore, avec ce que nous savons des petites unités de gestion dont les coûts

fixes sont trop élevés au regard de leur volume d'activité. Nous avons des exemples d'organisations intégrées à plusieurs casquettes - assurance vieillesse, accidents du travail, assurance maladie - qui fonctionnent bien. Nous avons testé des rapprochements, avec constitution d'un seul guichet, pour de petits régimes spéciaux, comme le régime d'assurance maladie des militaires, dont la COG prévoit une diminution en euros courants sur quatre ans grâce à un vrai effort de rationalisation, ou encore le régime des cultes. On peut donc tester des améliorations sur des systèmes réduits et voir si elles sont transposables. Mais nous n'avons pas de modèle de référence tout prêt.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : La qualité du service rendu semble pâtir de la segmentation excessive de la prise en charge de chaque assuré, qui fait, par exemple, que celui-ci doit répéter les mêmes démarches à trois endroits différents. L'idée d'un fichier national de données personnelles, sociales ou même fiscales, est-elle, selon vous, une piste de réforme – sous réserve, bien sûr, des règles imposées par la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) ?

M. Pierre-Mathieu Duhamel : Certainement. Pardonnez-moi de procéder encore par analogie avec ce que je connais de plus près, mais pour un contribuable mensualisé, changer de département tourne au cauchemar, car sa nouvelle trésorerie exige qu'il paie la totalité de l'impôt sur le revenu, sans tenir compte des acomptes déjà versés. La seule solution est la gestion unifiée de l'identité fiscale de chaque contribuable, avec un numéro identifiant qui le suit dans ses pérégrinations. Toutes les garanties individuelles exigées par la CNIL ont été apportées, et nous sommes en train de mettre en place les outils informatiques qui permettront d'éviter, nous l'espérons, ce genre d'incidents. De la même façon, il devrait être possible de construire un système, une base de données commune à l'ensemble des régimes sociaux, mais j'insiste sur le fait qu'il nous a fallu de longues années pour résoudre tous les problèmes de confidentialité et de libertés individuelles. On peut dire aussi que c'est une bonne raison pour commencer le plus tôt possible.

M. Pierre Morange, coprésident : S'agissant des ressources humaines, quelle est votre réflexion sur la mobilité, tant géographique que fonctionnelle, des personnels de la sécurité sociale ?

M. Pierre-Mathieu Duhamel : Je la crois souhaitable, mais ma réponse serait la même pour toute grande organisation. Les qualifications exigées se modifient sous l'effet de l'informatisation et du traitement automatique de masse. Le mieux est d'anticiper le phénomène, grâce à des dispositifs de requalification des agents, de gestion prévisionnelle des effectifs, et le cas échéant de mobilité géographique.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Les critères de ressources servant au calcul des différentes allocations sont loin d'être unifiés, et cela pose de nombreux problèmes. Est-il envisageable d'unifier les critères, éventuellement à partir des données fiscales ? C'est une question souvent posée par les personnels et les directeurs des caisses, car l'usager comprend mal ces différences.

M. Pierre-Mathieu Duhamel : Sur le plan des principes, toute simplification est bienvenue. Mais quand on modifie certains paramètres, on modifie du même coup, et parfois de façon importante, les situations individuelles, avec des perdants et des gagnants. Il faut donc en mesurer par avance les conséquences éventuelles. Le système est suffisamment touffu pour que cela mérite examen.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Vous ne me répondez pas. Ce ne sont pas les mêmes critères, par exemple, pour les allocations familiales et pour la couverture maladie universelle (CMU). Cela crée une complexité pour l'usager comme pour les personnels.

M. Pierre-Mathieu Duhamel : Je suis très favorable à la simplification, mais si elle consistait à aligner toutes les références sur la plus favorable, cela aurait de fortes conséquences sur les finances publiques, et je ne pourrais pas y être complètement indifférent.

M. Pierre Morange, coprésident : Quelle est votre réflexion sur les coûts comparatifs de gestion d'une structure par branche comme la CNAMTS et d'une structure interbranches comme la MSA ?

M. François Carayon : Ce type de questionnement est au cœur de la recherche d'outils comparatifs. Aujourd'hui, nous n'avons pas d'indicateurs permettant d'accéder directement à des références comparables. Ce que nous apprennent les comparaisons entre branches, ou entre le régime général et les régimes spéciaux, c'est que la mise en commun entre organismes est génératrice d'économies, nous avons des exemples précis. Il est clair, par exemple, que la mise en place du régime social des travailleurs indépendants (RSI) a permis des gains d'efficacité et de qualité.

M. Pierre Morange, coprésident : Quels sont les objectifs de gains de productivité pour le RSI ?

M. François Carayon : Je n'ai pas les éléments ici, je vous les ferai parvenir. Nous avons trois organismes, avec trois réseaux – la Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles (CANAM), la Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions industrielles et commerciales (ORGANIC) et la Caisse nationale de

l'organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales (CANCAVA) – qui emploient ensemble 5 500 agents. Il y aura des gains d'efficacité possibles grâce au regroupement des structures, et l'une des premières décisions, prise au cours des trois dernières semaines et publiée au *Journal officiel*, a été de nommer un directeur unique.

M. Pierre-Mathieu Duhamel : Cela fait une économie de 66 %, mais qui n'est évidemment pas reproductible à l'échelle de tout le personnel.

M. Pierre Morange, coprésident : Quel est l'agenda de votre réflexion sur ces comparaisons entre une gestion par branche et une gestion interbranches ? Vous êtes-vous donné des délais précis ?

M. François Carayon : Le directeur de la sécurité sociale a fait référence à la construction d'une batterie d'indicateurs par un groupe de travail interbranches. Je ne puis répondre à sa place, mais il faudrait savoir à quel moment les documents qui seront annexés au projet de loi de financement de la sécurité sociale nouvelle manière pourront intégrer ces indicateurs. Actuellement, la loi donne un certain délai pour mettre en place tous les volets des programmes de qualité et d'efficacité. En tout état de cause, nous utilisons, dans la négociation de la COG de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), ces éléments comparatifs comme arguments de négociation, et le fait que celle-ci doive déboucher sur des gains de productivité va nous servir de point d'appui dès cette année. Dès la fin de 2005, donc, le Parlement aura des éléments de comparaison sur les branches du régime général.

M. Pierre Morange, coprésident : Il nous reste à vous remercier pour vos réponses et à vous demander de nous adresser quelques informations complémentaires, notamment sur la future enveloppe de la COG.

* *
*

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

Jeudi 2 juin 2005

*Présidence de MM. Jean-Marie Le Guen et Pierre Morange, coprésidents,
puis de M. Pierre Morange, coprésident*

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a d'abord entendu, sous la présidence de MM. Jean-Marie Le Guen et Pierre Morange, coprésidents, M. Pierre-Yves Chanu, conseiller confédéral de la Confédération générale du travail (CGT), responsable du financement de la protection sociale, M. Yves Vérollet, secrétaire confédéral de la Confédération française démocratique des travailleurs (CFDT), en charge du pôle santé au service de la protection sociale, M. Franck Urbaniak et Mme Fabienne Ratajek, en charge du secteur protection sociale à la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO), M. Jean-Louis Deroussen, secrétaire général adjoint de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), chargé du paritarisme et de la protection sociale, et Mme Danièle Karniewicz, secrétaire nationale de la Confédération française de l'encadrement - CGC (CFE-CGC), en charge du pôle protection sociale.

M. Pierre Morange, coprésident : Je vous souhaite la bienvenue à cette audition, qui s'inscrit dans le cadre de notre étude des coûts de gestion des branches de la sécurité sociale.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Au fil de nos auditions, il nous est apparu également intéressant de nous pencher sur l'organisation et les structures des diverses branches et caisses de l'assurance maladie sur le territoire national.

C'est donc de ce point de vue que je vous demanderai tout d'abord si vous ressentez véritablement la nécessité d'une évolution d'un système qui a peu changé depuis 1945 et si vous jugez nécessaire, par exemple, d'adapter le réseau aux changements géographiques, économiques et démographiques intervenus depuis lors.

M. Pierre-Yves Chanu : Si nous sommes très préoccupés par la situation financière de la sécurité sociale, la question des coûts de gestion ne

nous paraît pas essentielle au regard de l'ampleur des besoins, même s'il est normal de rechercher l'usage le plus économe possible des ressources.

S'agissant plus précisément de l'organisation territoriale, nous ne sommes pas figés sur l'idée que les choses ne doivent pas bouger, mais nous jugeons essentiel de conserver un réseau de proximité, ce qui implique de rester centré sur l'échelon départemental.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Pourquoi ?

M. Pierre-Yves Chanu : Parce que c'est l'échelon de proximité qui nous paraît le plus pertinent.

M. Pierre Morange, coprésident : Mais, dans la mesure où ce qui importe vraiment, c'est le service rendu à l'assuré, donc le guichet de proximité et les points d'accueil, en quoi est-ce le département qui répond le mieux à ce besoin ? L'échelon régional n'est-il pas mieux adapté à des réflexions d'ensemble sur la réforme de l'assurance maladie comme à la déclinaison locale, en contact direct avec les assurés ?

M. Pierre-Yves Chanu : La question du service aux assurés est fondamentale, mais ce service ne passe pas seulement par un guichet. Nous, nous restons attachés à un système fondé sur la participation des assurés sociaux à la gestion du régime, et nous sommes convaincus que cette gestion doit rester au niveau du département.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous sommes tous attachés à la démocratie sociale, mais pour vous est-il indispensable qu'elle se situe dans le département plutôt que dans la région ?

M. Pierre-Yves Chanu : Oui !

M. Yves Vérollet : La pyramide des âges et les progrès techniques permettent aujourd'hui d'envisager plus sereinement les choses, même du point de vue des syndicalistes. Pour l'assurance maladie, de 2003 à 2004, les dépenses de personnel n'ont augmenté que de 0,3 % grâce aux économies permises par le non remplacement des départs en retraite.

Cela dit, pour nous, la première réponse n'est pas organisationnelle mais se situe dans les différentes branches et dans leurs nouvelles missions : gestion des risques pour l'assurance maladie, droit à l'information pour l'assurance vieillesse, gestion des minima sociaux pour la branche famille. Face à cette variété, il ne saurait donc y avoir une réponse unique pour toutes les branches.

Pour l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), dont les missions ont aussi changé, si la notion de proximité est

importante, nous sommes également favorables à la mutualisation des missions avec des regroupements de caisses.

Pour l'assurance maladie, éclatée entre les caisses régionales d'assurance maladie (CRAM), les unions régionales de caisses d'assurance maladie (URCAM), les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), nous sommes partisans d'une plus grande cohérence et nous prôtons une structure régionale de pilotage du régime général, les instances locales déclinant pour leur part la politique régionale établie à partir des orientations nationales.

M. Franck Urbaniak : Pour faire un peu de provocation, je dirai que nous sommes pour le maintien des conseils généraux et contre l'idée de tout transférer aux conseils régionaux. Cela signifie que la sécurité sociale a vocation à être gérée au niveau départemental. Nous sommes donc favorables au maintien d'un pouvoir de décision politique dans le département, ce qui ne signifie pas que nous soyons hostiles à un renforcement du rôle de la région et à un pilotage national.

Il est sans doute possible de faire évoluer le réseau, notamment en mutualisant certaines activités, on l'a vu avec les plates-formes téléphoniques - et il existe aussi des possibilités en matière de contentieux. Mais cela n'est pas antinomique avec le maintien d'une présence de proximité.

S'agissant de la nécessité d'agir en priorité sur les coûts de gestion des branches, il faut replacer le débat dans un cadre plus général en rappelant que ces coûts ne représentent que 5 % des dépenses de la sécurité sociale. C'est pourquoi, si la Cour des comptes considère que la réduction des coûts de gestion pourrait être un facteur d'économies, nous pensons au contraire qu'il y aurait intérêt à investir dans la gestion administrative pour faire des économies sur les 95 % restants. Car on ne mettra pas en œuvre la maîtrise médicalisée en réduisant le personnel, au contraire !

M. Jean-Louis Deroussen : Nous ne sommes pas crispés sur les fondements historiques et nous sommes prêts à réorganiser un réseau quelque peu obsolète. Mais, pour nous, le niveau départemental est bien le plus pertinent. La loi de décentralisation donne des pouvoirs au département, il est donc important que les partenaires sociaux puissent s'exprimer, à ce niveau, au sein des conseils d'administration. C'est aussi cela, la proximité. J'ajoute que l'on ne peut pas confondre la gestion des caisses d'allocations familiales (CAF) et des CPAM avec de simples points d'accueil. Le fait qu'il existe plusieurs caisses dans certains départements tient à des facteurs divers : sociologique dans le Finistère, géographique en Ardèche. Il n'est donc pas possible de décréter arbitrairement qu'il n'y aura qu'une seule institution par département. Qui plus est, même quand les partenaires sociaux sont d'accord pour que les choses changent, ils se heurtent souvent aux élus, qui ont déjà vu fermer la

perception, la poste, la gendarmerie, et qui ont du mal à admettre qu'on supprime aussi une CAF ou une CPAM. D'ailleurs, le résultat du référendum de dimanche dernier exprime un besoin de proximité, il faudrait le comprendre.

M. Pierre Morange, coprésident : Je vous laisse la responsabilité de ce rapprochement.

Cette mission réfléchit à l'organisation de la sécurité sociale. Nous ne sommes pas obsédés par les économies, mais nous nous intéressons à la façon de rationaliser les moyens humains et techniques pour améliorer la qualité du service, la proximité, l'accessibilité. Par exemple, optimiser le contrôle médical dans le cadre d'une maîtrise médicalisée aurait sans doute un effet levier qui entraînerait des économies substantielles.

Mme Danièle Karniewicz : Les assurés sont très attachés au réseau de proximité pour la maladie, la famille, et même la vieillesse, avec les agences retraite. Les partenaires sociaux se réjouissent également de disposer de cet échelon politique de proximité. On voit bien dans les DOM, avec les caisses générales de sécurité sociale, qu'il n'est pas facile de gérer le multirisque, d'autant qu'on est tenu de respecter plusieurs conventions d'objectifs et de gestion.

Le service que leur offre la sécurité sociale est fondamental pour les Français, qui se préoccupent avant tout de ce qu'elle pourrait devenir. De ce point de vue, les coûts ne sont qu'un prétexte : les frais de fonctionnement d'une CRAM ne représentent souvent que 1 à 1,5 % des prestations versées. Connaissez-vous un seul autre organisme qui se situe à ce niveau ? Alors, nous ne disons pas qu'il ne faut pas faire d'économies, mais qu'il faut les faire au bon endroit et sans bouleversement trop profond par rapport aux attentes des Français.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Si je comprends bien, il ne faut pas bouger. Ou bien avez-vous des propositions pour restructurer, pour mutualiser certains postes et lesquels ? Nous avons visité des CPAM et des CRAM et les directeurs comme le personnel nous ont dit qu'il y avait des possibilités. Nous souhaitons donc tout simplement savoir quels postes de dépenses peuvent être mutualisés pour un meilleur service aux assurés.

M. Pierre Morange, coprésident : Que pensez-vous, de ce point de vue, de l'offre globale de services de la mutualité sociale agricole (MSA) ?

M. Yves Vérollet : Il faut éviter les faux débats : dire qu'on doit passer d'un échelon local à un échelon régional ne signifie pas qu'il y aura des fermetures car il faut bien maintenir les services de proximité, bien sûr en évitant les doublons. Autre faux débat, celui sur les conseils, qu'il faut dédramatiser en montrant qu'il y a des responsabilités différentes. Il nous

semblerait intéressant d'avoir des conseils locaux avec tous les acteurs : usagers, partenaires sociaux, professionnels de santé, qui seraient là pour voir comment ça marche.

M. Pierre Morange, coprésident : Qu'entendez-vous par « locaux » ?

M. Yves Vérollet : Nous ne sommes pas fermés à l'idée d'une caisse par département, mais cela ne signifierait pas forcément, pour prendre l'exemple de l'Isère, que c'est la plus petite, à Vienne, qui serait fermée.

M. Pierre Morange, coprésident : Vous pensez à une caisse par branche ou à une caisse interbranches ?

M. Yves Vérollet : Le regroupement des branches est sans doute une fausse bonne solution. La MSA est un petit régime, qu'il serait absurde de diviser en plusieurs branches. En revanche, pour le régime général, une caisse interbranches serait une structure énorme. Pour autant, il pourrait y avoir des maisons de la protection sociale rassemblant plusieurs services.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Si nous parlons d'organisation, c'est pour améliorer qualitativement la gestion. La proximité avec les usagers est une règle évidente et les choses s'améliorent, en particulier grâce aux plates-formes téléphoniques et à l'implantation de bureaux au plus près des bassins d'emploi. Les usagers comme le système lui-même ont beaucoup à gagner au renforcement de la qualité de l'accueil.

Je m'interroge en revanche sur l'utilité et la fonctionnalité de structures politiques auxquelles vous semblez très attachés mais dont je ne vois pas très bien ce qu'elles font. Quel est exactement le rôle des caisses primaires ? Peut-être avez-vous des propositions pour qu'elles prennent plus de responsabilités. Devraient-elles selon vous gérer le contrôle de l'offre de soins ? Car la question « qui gère ? » est au cœur de toute réforme : s'il s'agit simplement de vérifier que la caisse primaire fonctionne bien, a-t-on besoin d'un conseil d'administration ? S'il s'agit en revanche de gérer le risque, très bien, mais voulez-vous vraiment que cela se fasse au niveau départemental ?

M. Franck Urbaniak : Prenons la commission de recours amiable : quand il manque quelques semaines à un assuré pour valider le bon nombre de jours, on a bien besoin d'un pouvoir politique pour apprécier, sur le terrain, la nécessité sociale de déroger à l'application d'une réglementation technique. C'est donc bien là que se fait le lien avec les assurés et que l'on gère concrètement la politique de protection sociale.

La Cour des comptes a dit que le nombre des caisses ne se justifiait plus dans certains départements en raison des modifications des bassins d'emploi. Nous ne sommes donc pas opposés à toute évolution, mais

nous voulons qu'elle soit pilotée au niveau national pour ne pas dépendre de tel ou tel intérêt local.

Pour répondre à la question sur l'éventualité d'une fusion des branches de la sécurité sociale, il faut se demander quels en sont les usagers : ceux des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) sont les entreprises et il est normal de raisonner en termes de bassins d'emploi, mais une CAF n'a pas le même public et il paraît donc impossible de fusionner les deux. Par ailleurs, quand on parle de prestations, on a tendance à oublier la branche accidents du travail et maladies professionnelles. Or, en la matière, on voit mal comment s'applique le raisonnement qui a souvent été celui de votre mission. Comment, en effet, parler d'économies, de productivité, d'équivalents temps plein pour les contrôleurs de sécurité, les ingénieurs conseil et toute l'activité de prévention ?

Une réflexion sur l'organisation suppose qu'on détermine des indicateurs de productivité qui ne soient pas exclusivement financiers, qui varient selon les branches et qui soient établis au niveau national.

M. Jean-Louis Deroussen : Les plates-formes téléphoniques sont un exemple de mutualisation : on améliore bien le service de proximité en étant capable de répondre aux assurés de 8 heures à 20 heures. De même, on n'a pas besoin, dans chaque petit département, qu'un employé s'occupe spécifiquement du pôle juridique ou du conseil en immobilier. Mais mutualisation ne veut pas dire déshumanisation : il faut conserver le côté accessible et pratique des services.

M. Pierre Morange, coprésident : L'offre globale de services aux assurés vous semble une approche déshumanisée ?

M. Jean-Louis Deroussen : Il faut bien expliquer que la réforme ne signifie pas que vous n'aurez plus un homme ou une femme en face de vous pour répondre à vos questions. Aujourd'hui, les gens ont de plus en plus besoin de parler pour se rassurer, de savoir qu'ils disposent d'un service de proximité, et ils ressentent la nécessité d'aller dans une CAF pour s'en rendre compte. Quand on perçoit le revenu minimum d'insertion (RMI), on a davantage besoin de pouvoir s'adresser à une personne qu'à une technostucture déshumanisée.

M. Pierre Morange, coprésident : Le système de la MSA ne vous paraît donc pas pouvoir être adapté au régime général ?

M. Jean-Louis Deroussen : C'est un bon système, dont certains éléments pourraient être repris, mais le régime général a une autre dimension.

M. Pierre Morange, coprésident : Si je comprends bien, ce serait donc difficile en termes d'organisation, mais la philosophie est bonne ?

M. Laurent Wauquiez : En Auvergne, au lieu de procéder à une simple répartition géographique, le réseau des CAF a opéré une mutualisation par compétences : le central téléphonique dans une zone, le service juridique dans une autre. Il faut toutefois veiller à ce que ce mouvement se fasse en fonction de l'expertise de chaque CAF et pas systématiquement au profit des métropoles régionales, au risque de priver les départements de compétences et de savoir-faire.

Mme Danièle Karniewicz : La mutualisation de certaines missions – service juridique, gestion des marchés, organisation logistique – paraît logique et on ne peut y être opposé. Mais il est important d'avoir une structure dédiée à l'assuré et proche de lui dans la gestion des différentes branches. En matière de retraites, on a développé un réseau de super-proximité grâce aux agences retraite dans les petites communes, et on voit bien qu'il y a vraiment un besoin énorme de l'assuré de pouvoir poser des questions à un conseiller, le rôle de ce dernier étant d'autant plus important que le choix entre les différentes offres est de plus en plus ouvert. Cela vaut pour l'ensemble de l'action sociale.

S'agissant de la gestion politique, je crois en effet que nous, partenaires sociaux, pouvons faire davantage pour être de véritables acteurs des orientations du régime. C'est un rôle que nous revendiquons depuis longtemps.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : On a vu ce qui s'est passé pour l'assurance maladie avec la création de l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), dont je n'ai pas eu l'impression qu'elle se soit traduite par plus de responsabilité pour les partenaires sociaux. Vous nous dites que les instances politiques départementales sont fondamentales, nous en prenons acte. Mais si une des leçons du vote de dimanche dernier est que l'on veut avoir des gens responsables, force est de constater qu'en matière de sécurité sociale les responsabilités ne sont clairement identifiées ni au plan national ni au niveau local. S'agissant par exemple du risque maladie, en quoi êtes-vous demandeurs de nouvelles responsabilités ? Sur la proximité du service à l'utilisateur, je crois que tout le monde est d'accord, y compris sur le fait qu'elle doit être humaine et ne pas prendre seulement la forme électronique. Mais sur l'aspect politique, si vous demandez plus de pouvoirs, il faut dire lesquels.

M. Pierre-Yves Chanu : Insister sur la pertinence de l'échelon départemental ne signifie pas que toutes les caisses doivent tout faire : il y a des choses que les caisses les plus petites ont du mal à bien faire et pour lesquelles il est donc nécessaire de rechercher une mutualisation. Mais il y a quand même un socle commun, les choses qui doivent continuer à être faites par tout le monde. Et c'est bien, parce que la mutualisation ne doit pas se faire au profit du seul chef-lieu de région qu'on a besoin d'un pilotage national.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Mais si on mutualise à Brioude, il faudra aussi que le personnel accepte de s'y rendre. Ce peut être une difficulté.

M. Pierre-Yves Chanu : Ce genre de questions doit se régler par la concertation et par la négociation. Il faut expliquer, faire avec le personnel et non pas tout décider d'en haut.

Nous avons regretté la modification de l'équilibre des pouvoirs au niveau national et local auquel a procédé la loi du 13 août 2004. Si on continue comme cela, il sera difficile d'expliquer pourquoi on a besoin au niveau local d'un conseil d'administration aux pouvoirs limités. Pour notre part, nous sommes au contraire partisans d'un renforcement des pouvoirs de ces conseils d'administration.

M. Pierre Morange, coprésident : Mais quels pouvoirs ? Selon quelles modalités ? Dans quels domaines ? Avec quels moyens d'action ? Avec quels moyens de contrôle ?

M. Pierre-Yves Chanu : Si on prend l'exemple de l'assurance maladie, un renforcement des pouvoirs des conseils d'administration dans la politique de contrôle médical serait une excellente chose. En effet, si le contrôle n'est pas effectué au niveau local, il risque de se fonder uniquement sur les statistiques. Or, si, à un endroit donné, trois médecins sont au-dessus de la moyenne des prescriptions, cela peut s'expliquer par la situation locale. Pour ce type de questions, il serait extrêmement souhaitable de fixer des règles précises de fonctionnement du contrôle médical.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Quand on constate une irrégularité dans les prescriptions ou dans l'activité médicale, on peut se dire soit que c'est normal parce que ça répond aux besoins de la population, soit qu'il y a vraisemblablement des prescripteurs qui abusent. Et les deux peuvent être vrais. Mais pourquoi les caisses primaires n'ont-elles pas jusqu'ici – avant même la réforme du 13 août 2004 – regardé de plus près ce qui se passait ? Et encore ne parle-t-on que de la médecine de ville. Or n'oublions pas que la moitié des dépenses de l'assurance maladie concernent l'hôpital. Pourquoi les caisses primaires n'ont-elles pas pris des initiatives en ce qui concerne la qualité et l'efficacité, qui sont deux critères essentiels pour la gestion du risque ?

M. Jean-Louis Deroussen : Dans le Nord-Pas-de-Calais, on a constaté un dérapage important des arrêts de travail, le conseil d'administration s'en est saisi, il a renforcé les vérifications et, en trois mois, le nombre des journées d'arrêt de travail a diminué de 25 %. On voit bien que, quand le conseil peut être saisi, quand il prend ses responsabilités, il obtient des résultats. Son rôle est de rechercher les raisons, de prendre, en fonction de

l'ensemble des éléments, des décisions politiques et, éventuellement, de sanctionner. Cela vaut aussi pour le service du RMI par les CAF : pour certains, c'est une simple fonction administrative, mais le conseil d'administration pourrait aussi chercher à comprendre pourquoi on en verse plus à certains endroits qu'à d'autres. Qu'on rappelle donc aux conseils d'administration qu'ils ont des responsabilités et qu'ils doivent les assumer !

M. Pierre Morange, coprésident : Les caisses primaires sont-elles compétentes pour orienter le contrôle médical qui dépend de la structure nationale ?

M. Jean-Louis Deroussen : Le conseil d'administration ne remet en cause ni l'arrêt de travail prescrit par le médecin, ni la décision du médecin-conseil, mais le simple fait qu'il soit alerté peut entraîner une modification des comportements.

Mme Danièle Karniewicz : S'agissant de la gouvernance, nombreux étaient ceux, avant la réforme, qui insistaient sur la confusion des rôles entre l'État, les services et les partenaires sociaux. Il paraît donc difficile de reprocher aujourd'hui à ces derniers de ne pas avoir agi avant. On a dit que le système ne fonctionnait pas parce qu'il se bloquait lui-même. On sait par exemple qu'on a eu bien des problèmes avec le contrôle médical parce que la direction des médecins conseil ne voulait pas qu'ils fassent du contrôle. En fait, les partenaires sociaux n'avaient pas la main pour exercer leurs responsabilités. Ce n'est donc vraiment pas une raison pour les leur ôter et pour les transférer au directeur.

Cela étant, il faut clarifier les rôles : si les partenaires doivent prendre davantage la main dans les caisses locales, il est nécessaire de définir des indicateurs. C'est ce que nous demandons.

M. Yves Vérollet : En ce qui concerne le contrôle médical, il y a quand même une bonne nouvelle : c'est que le travail engagé depuis plusieurs années dans les caisses porte ses fruits et que les indemnités journalières sont en diminution.

La loi du 13 août 2004 transfère des pouvoirs à l'assurance maladie tout en transformant les conseils d'administration en conseils d'orientation et de surveillance et en laissant la mise en oeuvre à la direction générale. Il est trop tôt pour faire le bilan de cette gouvernance. Avec le transfert à l'UNCAM, le mouvement syndical a pu se demander s'il aurait dû aller jusqu'à gérer complètement le système. Je ne le pense pas car, d'une part, sa légitimité ne me semble pas suffisante, et d'autre part je ne crois pas qu'une majorité se dégagerait en son sein pour décider d'admettre ou de refuser telle ou telle prestation ou pour diminuer ou augmenter le ticket modérateur et les cotisations. Nous pensons donc que le monde syndical ne peut gérer, seul,

l'assurance maladie, que le paritarisme pur n'a pas de sens dans ce contexte et que c'est l'ensemble de la société civile qui aurait dû être impliqué, ce que la réforme n'a, hélas, pas fait.

Cela m'amène au rôle des conseils locaux qui doivent, pour reprendre l'expression de M. Guillaume Sarkozy devant le conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), « *suivre comme des chiens* », au jour le jour, l'application de la convention médicale et faire ensuite des propositions qui pourront être mises en œuvre par les directions. Le bilan de la réforme devra être fait ultérieurement, mais, dès à présent, ce rôle d'orientation et de surveillance me paraît important pour les caisses locales.

M. Pierre-Yves Chanu : Il n'y a pas de contradiction à ce que les caisses nationales fixent les orientations et à ce qu'elles soient ensuite déclinées localement. Les conventions d'objectifs et de gestion (COG), bien utilisées, sont de très bons outils pour cela. Pour ce qui est de l'exercice de leurs prérogatives par les conseils avant la réforme, je pense, comme Mme Danièle Karniewicz, que la confusion des responsabilités ne facilitait certainement pas les choses, mais j'observe que le reproche ne vaut pas pour tous les conseils. Le retour à des élections directes renforcerait les liens entre les conseils et les assurés sociaux et constituerait un puissant levier pour la prise de responsabilités.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Quel sentiment vous inspirent le classement des caisses paru dans la presse et les très grands écarts qu'il révèle? Considérez-vous tous qu'il faille en revenir à l'élection directe des conseils ?

Mme Danièle Karniewicz : Je n'envisage pas le rôle des partenaires sociaux au sein des conseils avec autant de modestie. A condition que leur mandat soit clair, ils sont parfaitement aptes à prendre leurs responsabilités dans la gestion du système. Sans doute, étant donné la multiplicité des acteurs, les choses sont-elles plus compliquées pour l'assurance maladie, mais il n'empêche.

M. Georges Colombier : Les retraités, qui demandent à cor et à cri à être représentés au sein des conseils, constatent que les syndicats ne le souhaitent pas. Pourquoi ?

M. Pierre-Yves Chanu : La mode est au *benchmarking*, chacun le sait. Puisque des objectifs ont été fixés, il est juste que chaque branche, en interne, apprécie leur degré de réalisation et les progrès accomplis. A cet égard, si l'on prend l'exemple des URSSAF, on constate, en dépit d'écarts importants, que l'on va dans le bon sens. Mais que la presse se plaise à faire le palmarès des caisses comme elle le fait pour les hôpitaux et les universités me paraît

dangereux. Je ne suis pas certain que les journalistes qui se livrent à cet exercice connaissent aussi bien que nous le sujet et le terrain. Pour ce qui est de la participation des assurés sociaux à la gestion des caisses, nos propositions de gouvernance sont indissociables du retour aux élections directes. Mais l'un des dangers auxquels nous sommes confrontés est une opposition croissante entre actifs et retraités, alors que, pour nous, les retraités sont des salariés en position d'inactivité. Nous avons des organisations de retraités, parfois très importantes, et dans les caisses complémentaires, un nombre significatif d'administrateurs sont des retraités, qui doivent pouvoir exercer leurs responsabilités.

Mme Danièle Karniewicz : Si l'on s'engage dans la voie de la représentation des retraités, il faudrait prévoir celle des retraités autonomes, celle des retraités non autonomes et, bientôt, pourquoi pas, celle des femmes enceintes et des hommes chauves... Au-delà de cette formulation volontairement provocante, je considère que l'on ne peut favoriser le corporatisme, sauf à vouloir diviser. On n'y gagnerait ni en efficacité ni en consensus, et ce n'est pas ainsi que l'on vivra mieux ensemble.

M. Georges Colombier : J'ai été syndiqué un quart de siècle à la CGT-FO et je ne suis pas favorable à la division mais je ne comprends pas l'hostilité syndicale à la représentation des retraités, dont le nombre va pourtant croissant.

Mme Danièle Karniewicz : Nous sommes confrontés au problème inverse avec la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), en cours de création, au conseil de laquelle ne sont représentés ni les financeurs ni les partenaires sociaux, si bien que l'on va se casser la figure. D'une manière générale, on a déjà multiplié les interlocuteurs. Peut-on croire que les choses seront vraiment plus simples si, de surcroît, on favorise le corporatisme ?

Dans un autre domaine, nous sommes favorables aux comparaisons à condition qu'elles soient fondées sur des critères intelligents, intelligibles et rigoureux, destinés à permettre une meilleure gestion des caisses et non des classements par la presse.

Enfin, nous avons toujours été favorables à un système électif.

M. Jean-Louis Deroussen : Les moyens de chaque caisse étant différents comme sont différentes les populations assujetties, leur classement est aussi ridicule et dénué de sens que l'est celui des lycées. Il n'y a rien à redire, en revanche, au fait de fixer des objectifs et d'évaluer leur degré de réalisation. Pour ce qui est des élections, nous sommes favorables au retour au système en vigueur avant 1983. S'agissant des retraités, ils ont toute leur place au sein des organisations syndicales et ils siègent dans nombre d'instances d'anciens salariés où ils expriment leur point de vue.

M. Pierre Morange, coprésident : Quelles orientations les prochaines COG devraient-elles retenir s'agissant de la mobilité des personnels, de la gestion des ressources humaines, de l'outil informatique, de la mutualisation des services ou de la politique d'achats ?

M. Yves Vérollet : Nous ne sommes pas favorables à des élections directes, mais à ce que les élections au sein des branches professionnelles déterminent la représentativité des organisations syndicales, qui induit elle-même la désignation des administrateurs représentant ces organisations au sein des conseils des caisses. Ce lien est nécessaire. Pour ce qui est de l'assurance maladie, la politique de santé relevant de l'État, une double légitimité – le législateur d'une part, les représentants des assurés sociaux d'autre part – n'est pas judicieuse. S'agissant de la transparence, mieux la communication des caisses sera faite, plus intéressantes seront les informations parues dans la presse. Seulement, la communication avec les journalistes date d'un siècle, et ils ont tendance à privilégier ce qui est croustillant... Sur un autre plan, nous aimerions que, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) et des COG et sous le contrôle du Parlement, les directeurs administratifs des branches de la sécurité sociale puissent gérer plus librement leur politique d'emploi et de rémunération. Cela éviterait sans nul doute des conflits locaux, qui se multiplient.

M. Pierre Morange, coprésident : Le principe de la mobilité géographique ne vous choque pas ?

M. Yves Vérollet : Si des redéploiements sont rendus possibles par les gains de productivité eux-mêmes permis par les progrès techniques, il faut, dans le cadre financier fixé, donner davantage de liberté aux gestionnaires des caisses, faute de quoi il y aura des blocages et des conflits sociaux sérieux.

M. Franck Urbaniak : Le classement des caisses est actuellement sans intérêt puisque, comme l'a souligné la Cour des comptes, aucune liste de critères d'évaluation pertinents n'a été établie. Elle doit être définie après discussion au niveau des conseils de branche. A ce sujet, nous sommes plus attachés aux critères qualitatifs qu'aux critères quantitatifs et nous saluons le travail des caisses qui recherchent la certification, car l'évaluation des caisses ne peut porter uniquement sur le temps de travail. Ce qui compte, c'est le service rendu à l'utilisateur, car la durée de liquidation d'un dossier n'est pas la même selon qu'il s'agit, par exemple, de maladie ou d'accident du travail. De plus, on ne peut évaluer pareillement une plate-forme téléphonique, qui traite les dossiers les plus simples et où il est facile d'améliorer la productivité, et une caisse où aboutissent les dossiers les plus compliqués. L'évaluation doit être fondée sur le service rendu, et il devient bien difficile d'évaluer quelque gain de productivité que ce soit lorsque des missions nouvelles sont confiées aux caisses en cours de COG. S'agissant des élections, elles n'auraient d'intérêt que

si les pouvoirs de gestion des conseils d'administration des caisses et les responsabilités que l'on entend leur confier étaient redéfinis. Pour l'heure, elles ne se justifient pas.

M. Georges Colombier : Il y a quand même un problème de représentativité !

M. Franck Urbaniak : Je ne suis pas opposé à une certaine présence de la société civile au sein des conseils d'administration des caisses mais c'est précisément la question de la représentativité qui suscite ma réticence. Le Gouvernement paye d'ailleurs chèrement, en termes de gestion, le fait d'avoir fait entrer des associations au sein du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA). Le préalable à toute réorganisation des conseils, ce sont des garanties sur la légitimité de certaines associations déclarant représenter la société civile ; actuellement, elles manquent.

M. Pierre Morange, coprésident : Comment parvenir à la mobilité géographique ? Quels objectifs fixer à la gestion des ressources humaines ?

M. Franck Urbaniak : Si une réorganisation a lieu, la politique de gestion des ressources humaines devra être pilotée et cadrée au niveau national, sans quoi on n'arrivera à rien. Ensuite, la discussion au niveau local suppose des marges de manœuvre, qu'il s'agisse de moyens de formation ou de politique salariale.

M. Jean-Louis Deroussen : S'agissant des COG, la tendance actuelle, qui est de dire que l'on ne remplacera qu'un salarié partant à la retraite sur deux, met les personnels mal à l'aise. On ne peut demander des prestations de qualité si le manque de personnel est patent. Or, on vise avant tout à réduire un effectif par ailleurs composé de titulaires d'un Bac+2 rémunérés au SMIC et sommés d'appliquer une législation et une réglementation démesurées. Sait-on qu'un agent doit connaître 18 000 règles de droit, règles qui, en outre, changent tout le temps ? Imagine-t-on la complexité nouvelle induite par le système du médecin traitant ? Malgré cela, on demande au personnel une qualité irréprochable. Si l'on accepte le principe de la mutualisation, on sous-entend que l'on accepte du même coup une certaine mobilité. Mais si l'on veut la qualité, on ne peut commencer par réduire les moyens.

Mme Danièle Karniewicz : Les indicateurs de qualité de service et de productivité se sont améliorés au fil des COG successives. Le personnel de la sécurité sociale se caractérise par un très grand professionnalisme et par un souci très élevé du service rendu en dépit de la faible souplesse du système de rémunération. Malgré la convention collective unique, la mobilité interbranches est très faible et les comités de carrière gèrent plus le flux que le stock ; autrement dit, on attend un départ pour faire une promotion. Une plus

grande souplesse est nécessaire, qui passe par l'utilisation des outils plus modernes de gestion du personnel que sont la prime de résultat et l'intéressement, pour rendre les rémunérations plus attrayantes. En l'état, on a bien du mal à retenir les compétences les plus pointues, attirées par le secteur privé.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : A-t-on une idée du nombre de certifications obtenues par les caisses ou en passe de l'être ?

Mme Danièle Karniewicz : Je suis incapable de répondre à cette question.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Il nous serait utile que vous nous transmettiez vos suggestions de simplifications législatives et réglementaires.

Mme Danièle Karniewicz : Nous le ferons, bien sûr. Sur le plan général, je doute que l'on se rende bien compte de ce que représente l'application des décrets relatifs à la réforme des retraites. Le législateur doit s'attacher à rendre progressivement les textes immédiatement applicables, sans que des juristes doivent être consultés pour interprétation.

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

*

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a ensuite entendu, sous la présidence de M. Pierre Morange, coprésident, M. Bernard Caron, directeur du groupe propositions et actions protection sociale du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), M. Jean-François Veysset, vice-président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), chargé des affaires sociales, et Mme Dany Bourdeaux, présidente de la commission sociale de l'Union professionnelle artisanale (UPA).

M. Pierre Morange, coprésident : Nous avons le plaisir d'accueillir les organisations patronales représentées aux conseils d'administration des branches de la sécurité sociale. Je souhaite la bienvenue à M. Bernard Caron, à M. Jean-François Veysset et à Mme Dany Bourdeaux.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Dans le cadre de son analyse de l'organisation et du coût de gestion des branches de la sécurité sociale, notre mission a souhaité vous interroger sur les moyens d'améliorer le service rendu aux assurés tout en augmentant la productivité de chaque branche, vous demander si des évolutions sont nécessaires et possibles et connaître votre opinion sur le maillage territorial des caisses, figé depuis 1945.

M. Bernard Caron : Je n'ai pas de vérité définitive sur ces affaires compliquées mais je constate que, comme vous l'avez souligné, le dispositif date de 1945 et que, lorsque des évolutions ont eu lieu, elles se sont faites selon la méthode qui, trop souvent, caractérise notre pays : on accumule des strates sans revoir la cohérence d'ensemble du dispositif. En l'espèce, on a constitué un millefeuille sans se préoccuper ni de transparence ni d'efficacité. Cela dit, il faut aborder la question par branche, car leurs situations sont diverses. A titre personnel, j'ai le sentiment que les organismes sont très professionnels. Ils ont fait la preuve de leur capacité à gérer un traitement de masse qui n'a rien d'évident sans qu'au cours des années écoulées ne se soit jamais produit un bogue majeur, et le service est rendu très convenablement, qu'il s'agisse du recouvrement des cotisations et contributions sociales ou de la liquidation des prestations.

Mais les choses s'apprécient différemment si l'on considère le rapport entre coût et service rendu. En ce domaine, le seul indicateur est celui des coûts de gestion, qui varient de 20 %, 30 %, voire 100 % selon les caisses sans que l'on trouve toujours d'explications à ces différences. Le dispositif repose sur un système informatique très complexe mais il arrive que l'on privilégie le traitement de données par rapport à la fiabilité de la collecte. Par ailleurs, à chaque fois que des sommes, parfois pharamineuses, sont consacrées aux investissements informatiques, on se trouve incapable d'en mesurer la rentabilité car nos camarades salariés vérifient que ces investissements ne se traduiront par aucune suppression de postes. De ce fait, les organismes sont conduits à accomplir des missions qui ne figuraient pas au nombre de leurs missions initiales et réorientent leurs activités au-delà du raisonnable. C'est le cas de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et c'est aussi celui des caisses d'allocations familiales (CAF), devenues des caisses d'action sociale. Il est donc de plus en plus difficile d'évaluer les coûts de gestion à mesure qu'augmentent la confusion et l'ambiguïté des missions. Une clarification s'impose.

M. Jean-François Veysset : Pourquoi ce qui a été fait pour l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) ou avec le rapprochement de l'Association générale des institutions de retraites des cadres (AGIRC) et de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) ne pourrait-il être envisagé pour la gestion des caisses de la sécurité sociale, branche par branche ? Mais cela suppose de recenser les locaux, les personnes, les métiers et les emplois concernés par la gestion de l'assurance maladie. La difficulté tient à ce que l'on a mené séparément des actions qui auraient dû être conduites de manière concomitante, par exemple en dissociant informatique et questions d'organisation ou d'offre de soins.

Je me suis rendu dans plusieurs caisses pour constater comment elles fonctionnaient et, en particulier, pour comprendre comment les mêmes personnes pouvaient assurer l'accueil du public et le traitement des dossiers. J'ai constaté que cela posait certains problèmes mais que, dans tel département où l'on compte neuf caisses, on pourrait descendre à trois, tandis que dans tel autre où il en existe deux ou trois, on pourrait passer à une. La priorité, comme dans n'importe quelle entreprise, doit être donnée à l'optimisation de la gestion, sous peine de ne pouvoir faire face aux défis. Rien ne justifiant que les budgets publics ne bénéficient pas de la même attention que les budgets privés, nous souhaitons, dans le respect des personnes mais avec une vision prospective, faire bouger les choses. Au vu des résistances qui se sont manifestées dès que nous avons voulu prendre des rendez-vous pour visiter les caisses, nous savons que ce sera long, et malaisé pour le législateur. Les réformes ne pourront se faire que très progressivement, au rythme auquel les personnels consentiront à aller de l'avant.

Mme Dany Bourdeaux : Nous sommes d'avis qu'il faut regrouper certaines institutions et que la région est le niveau pertinent. Mais l'on pourrait déjà beaucoup améliorer la logistique et les politiques d'achats par une mutualisation qui réduirait les coûts de gestion des caisses les plus petites. Pour autant, la qualité du service rendu suppose que l'on veille à maintenir un service de proximité, qui ne doit pas disparaître au motif qu'il faudrait faire des économies. Le rapprochement en cours des caisses de l'artisanat et du commerce au sein du régime social des travailleurs indépendants (RSI), exercice qui consiste à passer de trois caisses départementales à une seule, ne se fait pas sans difficultés, mais nous nous sommes engagés à le conduire dans le respect des personnes. Notre objectif est bien de réaliser des économies de gestion tout en maintenant la qualité du service rendu.

M. Pierre Morange, coprésident : La convergence entre les branches qui s'opère au sein du RSI et qui caractérise aussi la mutualité sociale agricole (MSA) vous semble-t-elle envisageable pour le régime général, dont les structures sont plus lourdes ?

M. Bernard Caron : Votre rapporteur a rappelé que le réseau est celui de 1945, tel que modifié en 1967. Il convient à présent de distinguer le service de proximité des fonctions de gestion administrative, pour lesquelles il n'y a aucun besoin de démultiplication. On peut très bien concevoir un dispositif régional constitué d'une caisse et de comptoirs. D'ailleurs, tout le monde est d'accord sur le principe. Pourtant, on ne le fait pas, alors que c'est faisable, si ce n'est que l'assurance maladie a pour particularité extravagante un embrouillamini total de compétences, qui impose une redéfinition pour éviter des superpositions malvenues. Nous pensons que l'on peut redéployer le réseau

du régime général en maintenant la spécificité des branches et le service de proximité et en regroupant les services fonctionnels.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Pourquoi vos propositions ne reçoivent-elles pas un accord unanime ?

M. Bernard Caron : Pour les raisons que j'ai dites : il n'est jamais question de redéployer, mais toujours d'empiler des strates, alors que ce devrait être l'impératif de départ. Ne vient-on pas de créer l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) ? S'il n'y a pas obligation de redéploiement, tout continuera sur la même lancée.

M. Pierre Morange, coprésident : Préconisez-vous la création de guichets interbranches ?

M. Jean-François Veysset : Il faudrait définir ce que doivent être les cœurs de métier. Si, au lieu de dériver sans cesse en affectant mission sur mission à certains organismes sans même s'interroger pour savoir s'il ne serait pas plus judicieux de les externaliser, on s'en tenait, pour chaque branche, à son cœur de métier, ce serait déjà un grand progrès. Que l'on se rende compte de l'extrême diversité des missions allouées aux caisses régionales d'assurance maladie (CRAM), très éloignées de l'assurance maladie et de la prévention ! Une remise en question objective est indispensable, mais les corporatismes seront autant de foyers de résistance. Des missions plus précises doivent être confiées à des équipes fortes et réduites. Or la tendance est, pour n'oublier personne, à la multiplication d'instances consultatives où une place telle est faite aux élus et aux représentants de la société civile qu'il n'y en a plus pour ceux qui ont un savoir-faire réel. Alors on met l'organisme en sommeil, puis on en crée un nouveau. Le problème de gouvernance est réel.

Mme Dany Bourdeaux : En tant que simple usager, on ne peut qu'appeler cette simplification de ses vœux. Elle a d'ailleurs commencé pour le recouvrement. Mais quand je vois que dans certains départements il y a deux caisses primaires et trois unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), je me dis que nous ne sommes pas au bout de nos peines.

Je vois bien, avec le RSI, que cela n'est pas facile. Il y faut de la volonté et du courage. J'espère que nous en aurons tous assez pour nous atteler à la tâche dans le régime général.

M. Laurent Wauquiez : Vous soulignez les pesanteurs auxquelles on se heurte pour rationaliser l'organisation territoriale. Il semble, en effet, bien difficile de secouer la machine. Mais la solution est-elle vraiment de procéder à une régionalisation pure et dure, en transférant toutes les compétences et au risque de rencontrer de forts corporatismes ? Ainsi, si on

supprime les caisses départementales, on va se heurter à tous les élus, y compris à ceux - moi le premier - qui prônent une rationalisation des moyens. La meilleure solution ne serait-elle pas, par conséquent, de rationaliser en créant des pôles de compétences et en les rattachant à telle ou telle caisse ? En contournant de la sorte les corporatismes, ne regagnerait-on pas ce qu'on perdrait en termes de pilotage national ?

Je souhaiterais par ailleurs connaître votre avis sur ce qu'apportent tous les procédés de dématérialisation. J'ai constaté, sur le terrain, les énormes efforts qui étaient faits pour revoir l'ensemble du traitement des dossiers. En mesurez-vous les effets en termes de gestion ? Encouragez-vous ces efforts, ou considérez-vous qu'il s'agit plutôt de gadgets et qu'on traite les dossiers dématérialisés comme sont traités les dossiers papier ?

M. Bernard Caron : S'agissant de la mutualisation des compétences, la grande question est de savoir si on raisonne branche par branche ou interbranches. Il existe déjà un organisme, l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UNCANSS), qui gère de façon centralisée les 180 000 employés de la sécurité sociale, avec une seule convention collective. Cela dit, parler dans ce cas de gestion semble un peu osé, puisqu'on est dans un système dit « attaqué », où on peut toujours faire plus, jamais moins, et en aucun cas redéployer... L'UNCANSS est donc, en fait, un instrument de blocage, et c'est pourquoi nous l'avons quittée, car nous nous y trouvions face à des partenaires qui voulaient bien discuter mais jamais céder. La gestion du personnel dans le secteur public est devenue un problème majeur, pas seulement à la sécurité sociale !

Pour le reste, nous ne sommes pas opposés à ce qu'on envisage des maisons de l'administration, comme il y a des maisons de l'emploi, où on mutualiserait tous les services de proximité. Mais nous ne sommes pas trop ambitieux pour l'instant, notre mission se limite à rechercher une rationalisation propre à chaque branche, conformément à la construction actuelle.

M. Laurent Wauquiez : En fait, je me situais dans la logique de branche et je me demandais simplement si on ne pourrait pas mutualiser à l'échelle régionale, au lieu que chaque caisse ait son petit service juridique, son petit service des marchés, sa petite centrale téléphonique. Il faudrait toutefois prendre garde à ne pas tout concentrer dans la capitale régionale.

M. Bernard Caron : Nous n'avons aucune réserve vis-à-vis d'une telle démarche, qui rejoint même nos préconisations. Si on veut éviter les blocages, mieux vaut redistribuer les compétences afin que nul n'ait le sentiment d'être sacrifié.

S'agissant de la dématérialisation, la situation est très variable selon les branches. Il est certain que nous allons vers la dématérialisation, mais

à quel rythme ? Il y a quand même trente ans qu'on parle du « bureau sans papier », or si tout le monde a maintenant un ordinateur dans son bureau, jamais on n'a eu autant de papiers. La dématérialisation est bénéfique en tant qu'outil de travail et en termes de connaissances. Les choses ne sont pas aussi évidentes en ce qui concerne la simplification. Certes, on ne va pas revenir à la plume et à l'encrier, mais ce sont la détermination et la cohérence qui font défaut. Quand on a créé la carte SESAM-Vitale, on n'a même pas dit qu'elle était obligatoire, et la moitié des dossiers est encore aujourd'hui sous la forme papier. De même, qui se soucie de l'organisation administrative du nouveau parcours de soins ? Comme souvent, on prend les décisions d'abord et on fait les études d'impact ensuite.

M. Laurent Wauquiez : Mes questions étaient un peu plus précises : constatez-vous que la dématérialisation entraîne des économies ?

M. Bernard Caron : Non !

M. Laurent Wauquiez : C'est anormal.

Dans les caisses qui la mettent en œuvre, y a-t-il, en amont, une réflexion sur le procédé ?

M. Jean-François Veysset : Pour le dossier UNEDIC-ASSEDIC, nous n'obtenons pas le retour sur investissement attendu dans le délai prévu. Mais cela nous permet toutefois de contenir les effectifs, notamment là où la réduction du temps de travail faisait craindre qu'ils ne progressent trop.

Mais tout est en fait dans le concept de la rationalisation. À l'association de gestion du fonds d'assurance formation des petites et moyennes entreprises (AGEFOS-PME), organisme national ayant vocation à être décliné en réseau dans le tissu régional, nous avons dans un premier temps créé dans chaque région une antenne disposant des pleins pouvoirs. Nous en sommes revenus parce qu'il nous paraît plus efficace de regrouper un certain nombre de régions. Bien sûr, nous laissons dans chaque département une antenne au contact des personnes les mieux à même de conduire des partenariats, mais la partie logistique et administrative de plusieurs régions est regroupée, ce qui permet de consacrer les effectifs aux contacts directs avec les entreprises et leurs salariés.

S'agissant de l'assurance maladie, la difficulté tient au fait que le patient a besoin d'un interlocuteur capable de lui répondre sur son propre dossier. Avec la dématérialisation, on a fait des progrès énormes quand tout va bien, mais dès que ça coince, c'est épouvantable car nous manquons non seulement des personnes ressources mais aussi des concepts pour retrouver une efficacité quand il n'y a pas de retour papier.

Il ne faut donc pas s'étonner que certains pôles se soient appropriés les nouvelles technologies de l'information et de la communication, alors que certains autres sont en échec. C'est d'ailleurs l'impossibilité de se mettre d'accord sur un système unifié qui bloque la signature de la convention État-UNEDIC-ANPE. Et cela pose bien évidemment le problème de la future carte SESAM-Vitale, dont il faudra être certain qu'elle permette bien d'identifier celui qui l'utilise, car elle ouvrira tous les droits.

Dans ces conditions, on mesure la difficulté à laquelle vous êtes confrontés quand vous vous demandez comment peser sur les budgets de fonctionnement.

M. Pierre Morange, coprésident : On a évoqué les problèmes liés à la dispersion des fonctions assurées par les différentes branches. Même si chacun est compétent dans son propre corps de métier, force est de constater que l'efficacité n'est pas toujours au rendez-vous. Pourriez-vous expliquer plus précisément à quels blocages vous êtes confrontés ? Sont-ils d'ordre psychologique ou culturel ? Viennent-ils des partenaires sociaux et plus précisément de salariés ?

M. Bernard Caron : Ils se cumulent tous ! Dans nos systèmes de protection sociale, peu ou prou en ruines, personne ne se pose la question des ressources. On part du postulat qu'elles sont illimitées. On ne se dit jamais que ce qu'on paie pour les coûts de gestion vient en moins pour les prestations. Certains considèrent même que plus on dépense, mieux c'est pour l'usager. Avec une telle logique, parvenir à l'équilibre tiendrait du miracle. La nôtre est tout bonnement inverse, simplement parce que nous considérons qu'on ne peut pas dépenser la même somme deux fois, en gestion et en prestations. J'ajoute que dans les rares cas où nous sommes parvenus à un équilibre entre ceux qui bénéficient des prestations et ceux qui en assurent le service, nos camarades salariés ont toujours donné la primeur aux fournisseurs - qui leur causent plus de tracas - plutôt qu'aux bénéficiaires. Il y a bien en France un décalage entre la sphère privée, qui ferme si elle ne fait pas de bénéfice, et la sphère publique, qui est d'autant plus contente qu'elle dépense plus. L'état de notre protection sociale est bien tel qu'on l'imagine, mais on a du mal à ramener les gens à la réalité, surtout quand elle est déplaisante.

M. Pierre Morange, coprésident : La dématérialisation vous paraît-elle pouvoir aider à débloquer la situation ?

M. Bernard Caron : C'est une tendance historique à laquelle on n'échappe pas, mais il n'est pas évident de la mettre à profit pour mener à bien le nécessaire redéploiement de notre système.

En matière informatique, on nous propose toujours des solutions formidables, mais moi je demande simplement à quoi ça sert, combien ça

coûte, et dans combien de temps ça sera fini. Le plus souvent, ça sert à tout et à bien davantage que ce qu'on a demandé, mais on nous explique que c'est dans la machine et qu'il serait idiot de ne pas l'utiliser, sans se préoccuper d'éventuels débordements ultérieurs. Pour le prix, on part toujours de 100 pour finir à 200. Et pour le délai, il y a toujours un dépassement d'au moins 20 à 30 %. Quant au retour sur investissement, il est toujours incertain, parce qu'on ne fonctionne pas à périmètre égal et parce qu'on a ajouté des fonctionnalités. Mais l'efficacité des systèmes informatiques suppose avant tout que les utilisateurs se les approprient. Or, à la CNAMTS, on nous a fait voter un budget informatique considérable pour Médicis, le système informatique des médecins contrôleurs, avant de nous en proposer un nouveau, cinq ans plus tard, parce que les médecins n'utilisaient pas le premier. C'est pourquoi nous préconisons que ces systèmes soient conçus avec les utilisateurs.

Vous comprendrez, dans ces conditions, que je sois bien incapable d'identifier les gains de productivité qui peuvent résulter de la dématérialisation.

M. Pierre Morange, coprésident : Comment envisagez-vous l'évolution du contrôle médical pour en améliorer l'efficacité ?

M. Bernard Caron : Nous changeons de registre pour basculer dans l'assurance maladie...

Quand la collectivité s'engage massivement pour répondre à la demande légitime de prestations de la majorité de la population, il est logique qu'elle édite un « mode d'emploi ». On essaie de le faire pour l'assurance-chômage, avec ce qu'on appelle, de façon horrible, le contrôle des chômeurs, et pour l'assurance maladie, avec le contrôle médical. C'est dans la logique des choses : on ne peut pas avoir des systèmes collectifs aussi lourds et aussi généreux qui paient, de surcroît, à guichets ouverts.

S'agissant du contrôle médical de la CNAMTS, j'ai tout entendu et je n'ai toujours pas compris quel était son axe majeur, entre la prévention, la statistique, la gestion administrative des arrêts de travail courts ou longs et des affections de longue durée. Comme les médecins contrôleurs ne peuvent pas tout faire, ils devraient concentrer leurs interventions sur les arrêts de travail, dont on sait qu'ils sont parfois distribués avec générosité, et sur les affections de longue durée qui constituent aujourd'hui le poste majeur de dépenses. Ces sujets sont traités par la réforme, mais je ne sais pas comment les choses se passent de façon objective et opérationnelle. Les médecins contrôleurs font de leur mieux, mais ce qui leur manque, c'est un éclairage et une définition claire de leurs objectifs et de leurs missions, puisqu'en matière de contrôle médical chacun fait ce qu'il veut, d'autant qu'il n'est même pas sous la responsabilité du directeur général.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Vous, employeurs, qui êtes en ligne directe avec la branche recouvrement, pensez-vous qu'il serait possible de restructurer les URSSAF ? On pourrait envisager de conserver des antennes locales, en prise sur les bassins d'emploi, mais de diminuer le nombre de caisses, dans la mesure où de nombreuses opérations sont désormais effectuées par l'Internet.

M. Jean-François Veysset : Vous abordez un autre sujet, celui de l'optimisation des ressources. Le taux de recouvrement a progressé, il est élevé et il sera difficile de l'améliorer. Mais il faut bien voir que si on oblige l'URSSAF à gérer, sans compensation, des allègements assis sur des assiettes différentes, on complique singulièrement sa mission. Si on veut être plus efficace et plus économe, il faut d'abord arrêter de diversifier les assiettes. Or, on envisage encore d'asseoir la taxe professionnelle sur une nouvelle forme de TVA... Tout le monde s'y perd !

Ce qui nous préoccupe, comme vous, c'est de mettre un terme aux excès les plus graves. On observe en effet un grand nombre de divergences, et pas seulement entre les territoires : ce qui est couvert ici ne l'est pas ailleurs, ce qui est toléré là ne l'est pas ici... Il faudrait que vous soyez à l'origine d'une évaluation et d'une autorité retrouvée sur l'ensemble du système.

Mme Dany Bourdeaux : Les fusions sont un sujet sensible. Je l'ai bien vu avec le RSI : alors que nous cherchions à simplifier la vie des artisans, nous nous sommes trouvés confrontés non seulement aux salariés, mais aussi aux directeurs et aux administrateurs des caisses, dont le souci premier n'était d'améliorer ni le sort des artisans ni le fonctionnement des caisses. Faute d'un accord entre l'assurance maladie, qui gère les indemnités journalières, et l'assurance retraite, qui gère la partie invalidité-incapacité, certains artisans sont restés des mois sans rien toucher. Quand on parle de simplification, d'économies de gestion, en fait chacun défend son pré carré.

Enfin, s'agissant du financement, j'observe qu'on parle beaucoup d'allègements, mais pas du tout de la compensation par l'État, qu'on ne voit jamais arriver.

M. Pierre Morange, coprésident : La question est traitée dans le projet de loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale qui devrait être prochainement adoptée.

M. Bernard Caron nous dira pour finir quelles réflexions inspire au MEDEF son retour au conseil d'administration de l'assurance maladie.

M. Bernard Caron : Nous sommes revenus il y a six mois parce que la priorité a - enfin ! - été donnée à la gestion du risque. Nous sommes des contributeurs forts, et nous voulons savoir où passe notre argent. Le dispositif

gagnera en qualité et en rendement si on sait être réaliste. Or, nous sommes convaincus qu'il y a beaucoup à faire, dans de très nombreux domaines et sous toutes les rubriques, pour améliorer la gestion du risque. Nous siégeons donc à nouveau pour soutenir l'axe majeur de la réforme et aussi parce que l'on a donné un pouvoir réel aux directeurs, désormais responsables de l'équilibre des recettes et des dépenses et donc chargés de prendre des mesures correctrices en cas de dérive. Nous sommes convaincus que cette politique nouvelle donnera des résultats certains d'ici quelques années.

M. Laurent Wauquiez : Au motif que les coûts de gestion ne sont qu'epsilon rapportés aux masses brassées, personne ne s'y intéresse. Pourtant, l'addition de ces sommes, même faibles, finit par compter.

M. Bernard Caron : C'est aussi que l'on s'emploie à privilégier l'intérêt du fournisseur plutôt que celui du client, car le premier a une forte capacité de nuisance.

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

* *
*

Mardi 7 juin 2005

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

La Commission a examiné, sur le rapport de **M. Olivier Dassault**, sa proposition de loi tendant à **instaurer une journée nationale des fondations** (n° 1651 rectifié).

M. Olivier Dassault, rapporteur a rappelé, citant Albert Camus, que « *La vraie générosité envers l'avenir consiste à tout donner au présent* ». A l'heure où les Français semblent avoir perdu confiance en leurs élites politiques, il appartient au politique de rappeler que le rôle du législateur est de venir en aide aux plus défavorisés. Mais aussi, parce que chacun est le maillon d'une chaîne, il ne faut pas hésiter à soutenir ceux qui agissent pour les autres, en un mot « aider ceux qui aident ». C'est pour cette raison qu'il est opportun d'instaurer une journée nationale des fondations. Ces organismes accomplissent chaque jour un travail formidable, plus ou moins dans l'ombre. C'est un élan altruiste au service du talent et, lorsqu'il incarne les valeurs d'une entreprise, c'est aussi un hommage rendu aux qualités des hommes et des femmes : exigence, imagination, performance, volonté de faire progresser le monde.

Depuis 2003, le gouvernement a mis en place une réforme importante pour donner un nouvel élan aux fondations et au mécénat. Le vote de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, dite loi Aillagon, témoigne de la volonté du gouvernement d'encourager les actions d'intérêt général de la société civile. Cette réforme a eu des effets très positifs, et le nombre de fondations a augmenté : en 2004, on dénombre 11 nouvelles fondations reconnues d'utilité publique, 18 créations de fondations d'entreprise, et pour la seule Fondation de France, 18 nouvelles fondations abritées.

Les fondations constituent un milieu qui se sait entendu, mais mal compris et mal connu du grand public. A la décharge de ce dernier, il faut reconnaître que ces organismes apparaissent souvent opaques. C'est probablement parce que la notion de fondation recouvre des réalités très différentes : de la fondation reconnue d'utilité publique, qui fait appel à la générosité publique, à la fondation d'entreprise, qui ne peut pas recevoir d'autres dons que ceux de l'entreprise qui la crée ou de ses salariés, ou enfin les fondations abritées qui ne sont que des comptes ouverts auprès de la fondation les abritant et dont l'exemple le plus connu est celui de la Fondation de France.

Celles-ci ont pour point commun d'agir dans l'intérêt général, qu'il s'agisse du domaine de la culture, de la recherche ou encore de l'action sociale. A titre d'exemple, les fondations d'entreprises, créées plus récemment, sont la preuve de l'engagement social des sociétés qui choisissent d'attribuer une partie de leurs résultats au service d'une grande cause, alors qu'on les accuse trop souvent, et à tort, de ne penser qu'à leur chiffre d'affaires. Une vingtaine de fondations d'entreprises ont ainsi été créées depuis un an et on en compte désormais 156 parmi lesquelles, à titre d'exemples, les fondations *Véolia*, *EADS* ou celle du magazine *Elle*. Leurs actions sont remarquables : c'est le mécénat de Total qui a permis la restauration de la galerie d'Apollon au Louvre, et le groupe Vinci finance une grande partie de la restauration de la galerie des glaces de Versailles. Tout cela constitue des exemples du partenariat nécessaire entre privé et public. Mais leur système est compliqué, les Français les connaissent mal, et les confondent le plus souvent avec les associations.

De telle sorte que le choix d'une journée, idée qui ne suppose aucune dépense publique nouvelle ou supplémentaire, est apparu comme le remède adéquat : le succès de ce type d'opération n'est plus à démontrer, comme en témoignent de multiples exemples, qu'il s'agisse la journée de la liberté de la presse ou de celles de la recherche sur le cancer, du patrimoine ou encore de la musique. En outre, lui donner un caractère législatif rend cette journée pérenne et renforcera la confiance des donateurs. La journée des fondations aura ainsi une double vertu, pédagogique et médiatique :

- une vertu pédagogique, car l'un des objectifs de cette journée est d'expliquer les spécificités des fondations et notamment de sensibiliser les enfants à l'existence de ces organismes. A ce titre, il serait souhaitable de recommander le mercredi comme journée des fondations. Ainsi, des actions de promotion pourraient être organisées par les enfants, dans les écoles ou à côté, comme ils le font déjà pour l'opération pièces jaunes et la fondation des hôpitaux de Paris.

- une vertu médiatique ensuite car cette journée permettra de mettre en lumière les actions de ces fondations, et pourquoi pas, en queue de comète, celles des associations. Il s'agit à la fois d'encourager et de rendre hommage à tous ces bénévoles qui œuvrent pour les autres.

Les Français sauront ainsi quelles actions d'intérêt général ils accomplissent, dans des domaines aussi variés que, celui de la culture, de la recherche, du sport ou de l'enseignement et bien sûr dans le domaine caritatif. Une fois cette journée instaurée, il appartiendra aux fondations de l'exploiter pour lui donner le sens et l'ampleur qu'elles souhaiteront.

Encourager les fondations, c'est aussi faire confiance à l'initiative et à la générosité pour épauler au mieux l'action publique. Qu'on ne s'y trompe pas, la démarche doit permettre de démultiplier les forces. Bien sûr, la France est encore loin des pays anglo-saxons, notamment les États-Unis, où les fondations jouent un grand rôle. La raison en est à trouver dans l'histoire sans doute, tant le pays est marqué par l'omniprésence de l'État.

L'instauration d'une telle journée n'est en aucun cas le signe d'un désengagement de l'État, au contraire. Il existe en effet aujourd'hui, en grande partie grâce à la réforme mise en œuvre en 2003, par M. Jean-Jacques Aillagon, et amplifiée par son successeur au ministère de la culture, M. Renaud Donnedieu de Vabres, un exemple français en la matière. Il appartient donc au législateur de le faire rayonner, notamment en Europe. A terme, on peut imaginer – et cela est à souhaiter – que l'initiative française fasse école chez ses voisins et même qu'elle puisse servir de socle à une journée européenne des fondations. Parce que le législateur doit permettre à l'altruisme de rencontrer la générosité, il importe d'adopter cette proposition de loi.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Bernard Perrut a déclaré avoir suivi avec intérêt l'exposé du rapporteur. Il importe en effet de mettre en valeur la générosité des Français et d'associer les citoyens aux actions de fondations souvent méconnues. Plus qu'un moyen d'inciter aux dons, la journée nationale des fondations doit être l'occasion de faire connaître le travail de ces organisations.

Tout en reconnaissant l'utilité des fondations, dont elle a accompagné le développement en tant que rapporteure de la loi n° 90-559 du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprise, ainsi que la nécessité qu'il y a à promouvoir leurs activités, **Mme Hélène Mignon** a estimé qu'une telle loi ne s'impose pas ; bien au contraire celle-ci constituerait un dévoiement du rôle du Parlement. S'il est primordial de donner aux fondations un écho national et si celles-ci permettent aux entreprises qui les créent de développer un sentiment d'appartenance parmi leurs salariés, il convient de ne pas mélanger les genres. A ce titre, elle a souhaité avoir des précisions sur le rôle que le rapporteur envisage de voir jouer par les enfants des écoles au cours de la journée nationale : s'agit-il simplement de les informer ou bien de les faire s'investir davantage ?

M. Michel Herbillon a salué l'initiative du rapporteur qui répond opportunément au manque d'information entourant les fondations et permettra de valoriser leurs actions et de susciter de nouvelles vocations. Il importe également de mettre l'accent sur la diversité des fondations qui débordent très largement le seul domaine culturel pour gagner les domaines de la recherche, du sport et de l'action caritative. La journée nationale des fondations doit aussi

être l'occasion de mieux informer les Français des dispositions de la loi Aillagon. Une autre proposition consisterait à profiter de cette journée pour mettre en valeur l'action remarquable conduite par une fondation et ainsi rendre concrète l'action de ces institutions.

Mme Martine Billard a indiqué qu'elle partageait les réserves soulevées par Mme Hélène Mignon. S'il est effectivement souhaitable de faire mieux connaître les actions conduites par les fondations – au demeurant très diverses –, on peut s'interroger sur les difficultés que ne manquerait pas de poser une opération conjointe entre les enfants des écoles et une fondation politique – telle que la fondation pour l'innovation politique – organisée à l'occasion de la journée nationale.

De plus, il faut rappeler qu'à l'heure actuelle le Parlement n'a consacré que deux journées de ce type, l'une en faveur des droits des enfants, la seconde contre les crimes racistes et antisémites. De telle sorte que consacrer la journée nationale des fondations, thème certes louable mais qui ne peut se comparer aux deux précédents, ne ferait qu'ajouter de la confusion.

Enfin, mettre ainsi en exergue les fondations comporte le risque de concurrencer d'autres organismes, telle que la Croix-Rouge, organisée en association, entraînant la possibilité d'un report de la solidarité qui n'est pas souhaitable.

M. Daniel Paul a qualifié la proposition de loi de « *surréaliste* ». Qu'il soit nécessaire, dans une société en crise, de favoriser le bénévolat, est concevable, mais dans ce cas le support pertinent, et donc à promouvoir, n'est pas la fondation mais l'association de loi 1901. Et cela d'autant plus que l'institution d'une journée nationale des fondations pose la question soulevée par Mme Martine Billard des fondations destinées à être le support des partis politiques.

Mme Martine Lignières-Cassou a indiqué que la question à laquelle il faut répondre est celle de l'objectif poursuivi par cette proposition de loi. S'il s'agit de favoriser la générosité populaire et d'augmenter les dons, alors il importe de ne pas faire de distinction entre les fondations et les associations.

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

– Les débats en Commission sont à l'image des réactions du grand public face aux fondations. L'objectif principal de la proposition de loi n'est pas de permettre le développement des dons en faveur des fondations, mais de les faire mieux connaître et d'expliquer leur différence avec les associations. Il ne s'agit pas ici de concurrence mais de complémentarité.

– S’agissant de la crainte exprimée concernant les fondations politiques, d’ailleurs aujourd’hui peu nombreuses, l’idée n’est en aucun cas de particulièrement les favoriser. Il convient avant tout de rester sur le plan de la générosité.

– Il y a effectivement des associations très connues, comme la Croix-Rouge. Il convient de faire connaître, de la même façon, les fondations.

– Concernant les fondations d’entreprise, les entreprises se fixent ainsi des objectifs plus ambitieux que le seul profit et développent en leur sein un sentiment d’appartenance fort. Les salariés peuvent dans ce cadre contribuer financièrement aux actions développées par la fondation de leur entreprise. Les Français ne comprennent pas toujours cette différence entre les fondations d’entreprise et les autres fondations. Il convient donc de mieux les informer pour déclencher leur réflexion, voire un passage à l’acte.

– Il n’est aucunement question d’obliger les enfants à réaliser des quêtes pour une fondation ou de faire concurrence à d’autres journées à vocation caritative.

– L’inscription de cette journée dans le cadre de la loi est symboliquement et juridiquement très forte, comme le montre l’inscription législative des deux autres journées nationales, sur des sujets d’ailleurs beaucoup plus dramatiques.

– Cette journée sera effectivement une excellente occasion de mettre en valeur les actions remarquables de telle ou telle fondation. Le rôle des médias est à cet égard fondamental : ils pourront évoquer à cette occasion non plus uniquement des trains qui déraillent, mais de belles actions, dans un souci d’exemplarité.

La Commission est ensuite passée à l’examen de l’article unique de la proposition.

Article unique : *Institution d’une journée nationale des fondations*

La Commission a *adopté* l’article unique de la proposition sans modification.

*

Puis la Commission a examiné, sur le rapport de **M. Maurice Giro, le projet de loi relatif au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale** (n° 2348).

Mme Paulette Guinchar-Kunstler a tenu à déplorer les conditions d’examen de ce projet de loi, disponible seulement depuis le 27 mai et examiné dans l’urgence après de multiples modifications du calendrier de

convocation de la Commission. De telles méthodes appliquées à un texte de cette importance ne sont pas dignes du travail parlementaire.

Mme Danièle Hoffman-Rispal a abondé dans le même sens en rappelant que la question de l'emploi, aujourd'hui prioritaire pour le gouvernement et largement abordée dans ce projet de loi, fait pourtant l'objet d'un traitement pour le moins étrange : l'heure de réunion de la Commission a été modifiée deux fois et le ministre n'est même pas venu présenter son projet de loi devant la Commission. Il semble difficile de travailler dans ces conditions.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné que nul n'ignore les événements politiques importants survenus au cours des derniers jours. Dans ce contexte, l'examen du projet de loi a été reporté d'une semaine en Commission et en séance publique.

M. Maurice Giro, rapporteur, a indiqué, en introduction, que le projet de loi relatif au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale constitue un volet supplémentaire d'application du plan de cohésion sociale. Son titre I^{er} met en œuvre les éléments de nature législative contenus dans le programme 9 du plan de cohésion sociale, qui porte sur l'accélération du développement des services. Son titre II apporte quelques précisions complémentaires ou rectificatives portant sur des mesures du plan de cohésion sociale déjà adoptées par le Parlement, concernant l'emploi, l'apprentissage ainsi que le logement et permettant en particulier la prise en compte de certaines avancées de la négociation collective.

Le développement des services à la personne répond à une évolution profonde de la société. De nombreux facteurs concourent à les rendre indispensables : l'accroissement du taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans, le développement des familles monoparentales, le vieillissement de la population, la recherche d'un maintien à domicile des personnes dépendantes, l'amélioration de l'accompagnement des personnes handicapées, l'accroissement des difficultés rencontrées lors des parcours scolaires, la multiplication des offres de loisirs et de services personnalisés à domicile, le développement des formations individualisées dispensées à domicile ou sur le lieu de travail, le développement des services à distance et des services rendus à domicile, *etc.*

Jusqu'à présent les services à la personne étaient traités de manière dispersée. Chaque administration ou service public a mis en place des structures et des prestations répondant à ses propres besoins ou à ceux de ses administrés. Le projet de loi apporte une dynamique au secteur des services à la personne en proposant une refonte complète des dispositifs de soutien.

Le développement des services à la personne se fonde sur la diversité des services. La convention nationale pour le développement des services à la personne signée le 22 novembre 2004 par l'État et différents opérateurs du secteur a posé une définition des services à la personne : « *Les services à la personne regroupent l'ensemble des services contribuant au mieux-être de nos concitoyens sur leurs lieux de vie, qu'il s'agisse de leur domicile, de leur lieu de travail ou de loisirs.* » Elle a regroupé en cinq grandes catégories les activités et les métiers des services à la personne :

« – les services à la famille : garde d'enfants, soutien scolaire, promotion de l'assistance aux personnes dépendantes, accueil temporaire de jour, ... ;

« – les services associés à la promotion de la santé à domicile ou sur le lieu de travail : soins à domicile, prestations associées à l'hospitalisation à domicile, soutien psychologique, action d'information et de prévention, ... ;

« – les services associés à la qualité de vie quotidienne à domicile (assistance informatique, portage de repas, petites réparations, coiffure, tâches ménagères, ...) ou sur le lieu de travail (services de conciergerie en entreprise, assistance de vie pratique, ...) ;

« – les services associés au logement et au cadre de vie : gardiennage, jardinage, conseils ponctuels en aménagement, ... ;

« – les services d'intermédiation : conseil juridique ponctuel, assistance aux démarches administratives, aide à la recherche de logement, ... ».

Le poids économique des services à la personne est considérable. Le gouvernement estime que plus de 1,3 million de personnes sont employées au titre d'un service à la personne en France. La croissance des effectifs employés est forte puisqu'elle s'établit à 5,5 % par an depuis 1990. Il se crée aujourd'hui, chaque année, plus de 70 000 emplois dans le secteur.

Ces emplois constituent un grand atout pour notre pays car :

– ils sont accessibles à tous, de la personne non diplômée ou sans formation professionnelle à l'ingénieur ;

– la demande existe sur tout le territoire et les services à la personne sont un facteur de maintien de la population dans des zones en déclin démographique ;

– la fourniture de services à la personne exige peu d'investissement capitaliste, tout en étant source de fortes créations d'emplois ;

– les emplois créés ne sont pas délocalisables et repose avant tout sur la qualité professionnelle et la disponibilité des employés ;

– le dynamisme du secteur des services à la personne repose sur les petites ou moyennes unités économiques ayant une bonne connaissance des besoins locaux et ayant une grande faculté d'adaptation aux besoins des utilisateurs.

Par le présent projet de loi, le gouvernement propose d'accompagner le dynamisme du secteur en simplifiant les procédures d'embauche et de déclaration, en élargissant le champ des dispositifs de soutien aux services à la personne afin de l'adapter aux nouveaux besoins, en confortant la situation des salariés du secteur et en améliorant les soutiens fiscaux et de prise en charge des cotisations sociales.

Les dispositifs actuels de soutien aux services à la personne, qui existent depuis une vingtaine d'années, se sont progressivement perfectionnés. En 2003, 60 % des déclarations de personnel de maison étaient faites par la voie du volet social du chèque-service et 40 % par la déclaration nominative simplifiée. En 1995, les proportions étaient respectivement de 21 % et 79 % et en 2000 de moitié-moitié.

Les freins au développement des services à la personne restent cependant importants. Dans le plan de développement des services à la personne présenté le 16 février 2005, le gouvernement a relevé un certain nombre de freins au développement des services à la personne :

« – un recours à ces services perçu encore comme trop coûteux et trop compliqué par les particuliers ;

« – des métiers insuffisamment attractifs et reconnus ;

« – des obstacles administratifs et juridiques trop nombreux pour les entrepreneurs qui souhaitent développer des offres, inventer de nouveaux métiers et répondre à des besoins de plus en plus diversifiés et importants. »

Le projet de loi propose plusieurs avancées sur ces questions, selon les axes suivants.

1. Élargir les possibilités offertes par le droit et les instruments d'intervention afin de répondre au plus près aux demandes et aux offres de services à la personne par :

– l'élargissement du champ des services à la personne à des petits travaux ;

– la création du chèque-emploi-service universel, qui fusionne le chèque-service et le titre emploi service actuels en un seul instrument de

règlement financier des services à la personne et des salariés et de déclaration sociale des salaires versées ;

– l’extension du champ d’usage du chèque-service transformé en chèque-emploi-service universel au paiement et à la déclaration des assistants maternels ;

– l’extension à tout le champ des services à la personne, fournis par des associations ou entreprises agréées, de l’usage du titre emploi-service transformé par le projet de loi en un chèque-emploi-service universel à valeur faciale préimprimée, qui jusqu’à présent est limité au paiement de prestataires de services agréés pour des services rendus à domicile ou en établissement de soins ou d’accueil de personnes âgées ou handicapées ou encore pour l’accueil des enfants ;

– l’élargissement des possibilités de cofinancement du titre emploi-service, transformé en chèque-emploi-service universel à valeur faciale prédéterminée, par les entreprises, les comités d’entreprise, les caisses de sécurité sociale, les mutuelles, les compagnies d’assurance, les collectivités locales, *etc.*, qui décideront de son émission et de sa distribution à leurs salariés, agents, adhérents, ayants droit ou administrés selon la finalité de leur politique sociale ;

– la possibilité d’utiliser le chèque-emploi-service universel pour le versement de prestations sociales en nature, de type allocation personnalisée d’autonomie ou prestation de compensation d’un handicap.

2. Simplifier les procédures d’embauche et de déclaration.

3. Lever certains obstacles juridiques.

4. Améliorer les aides financières publiques et rendre plus attractives les exonérations par :

– la création d’un abattement de quinze points sur le taux des cotisations patronales assises sur les salaires réellement versés par les particuliers employeurs ;

– l’extension de l’exonération totale (sous plafond) de cotisations sociales patronales de sécurité sociale, d’accidents du travail et d’allocations familiales à toutes les prestations de service des associations et entreprises agréées entrant dans le champ des services à la personne ;

– la refonte du régime fiscal de l’aide financière accordée par les entreprises pour l’émission de titres emploi service, transformés en chèques-emploi-service universels, afin d’exonérer d’impôt sur le revenu le bénéfice de cette aide financière ;

– l'application du crédit d'impôt de 25 % aux entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés au titre de leur bénéfice réel pour leurs dépenses engagées au titre de leur aide financière pour l'émission de chèques-emploi-service universels.

5. Améliorer la situation des salariés par :

– une incitation forte en faveur du calcul de leurs droits à prestations sociales sur l'assiette des salaires qui leur sont réellement versés ;

– l'obligation, pour l'employeur, de communiquer par écrit, chaque mois, les horaires de travail des salariés à temps partiel ;

– l'engagement d'une négociation collective pour le respect d'un délai de prévenance en cas de situation d'urgence avant toute modification des horaires de travail préalablement notifiés des salariés à temps partiel.

Quant au titre II du projet de loi, il comporte un certain nombre de mesures qui se placent dans le cadre plus général du plan de cohésion sociale et visent notamment à tenir compte des récentes avancées de la négociation collective.

La question n'est pas, naturellement, de rouvrir le débat qui a eu lieu très largement à l'automne 2004 sur la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, annoncé le 30 juin 2004 sous la forme de vingt programmes d'action destinés à traiter simultanément les trois problèmes majeurs que sont le chômage, le manque de logements et l'inégalité des chances.

Ce débat a pris une forme législative avec l'adoption de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, traduction aussi financière avec l'engagement que soient consacrés 12,8 milliards d'euros sur cinq ans à ce dispositif d'action.

Quatre mois après cette promulgation, il n'est pas opportun de reprendre l'ensemble de cette discussion et des enjeux qui la sous-tendaient, qu'il s'agisse du premier volet de la loi consacré à l'emploi, du deuxième volet relatif à la politique du logement ou encore du troisième volet consacré à la lutte contre les inégalités, en particulier en matière d'éducation ou d'intégration des étrangers.

L'heure est, bien plutôt, à l'application de la loi. L'objet du présent texte est de modifier, sur certains points bien définis, des mesures de caractère législatif pour coordination ou précision le plus souvent – parfois à la suite de remarques surgies lors de la mise en œuvre de ces dispositifs « sur le terrain » –, tout en prenant en compte, s'agissant de la question de l'application du dispositif de convention de reclassement personnalisé, les avancées de la négociation collective.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. René Couanau a tout d'abord souhaité obtenir des précisions sur les modalités d'établissement du contrat de travail du salarié à domicile ; en effet, il conviendrait de clarifier à qui incombe la responsabilité d'employeur dans le cas où le particulier s'adresse à une entreprise ou une association fournissant des services. Il s'est aussi interrogé sur la nécessité de créer une nouvelle structure comme celle de l'Agence nationale des services à la personne, établissement public à caractère administratif qui sera chargé de promouvoir le développement des activités de services à la personne. La création d'organismes nouveaux, qui font souvent double emploi avec d'autres structures existantes, est un défaut constant de notre fonctionnement administratif. Il vaudrait mieux éviter de multiplier ces structures administratives et ne pas prévoir dans le texte législatif un luxe de détails inutiles. A quoi bon par exemple préciser que cette agence pourra recruter des contractuels de droit privé pour une durée déterminée alors qu'il s'agit d'une pratique courante dans de nombreux établissements publics administratifs ?

Mme Paulette Guinchard-Kunstler s'est tout d'abord étonnée des chiffres énoncés quant aux emplois créés dans le secteur de l'aide à domicile. Le niveau d'emploi présenté correspond aux chiffres déjà annoncés en 1998 alors qu'on estime que 70 000 emplois seraient créés chaque année. Ces approximations sont la preuve que le secteur de l'aide à domicile est très mal connu et que les annonces de créations d'emplois potentielles ont été évaluées sans aucune étude approfondie, ce qu'il convient de déplorer.

La création d'emplois dans ce secteur n'a été possible que grâce à la solvabilisation de la demande suite à la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Il convient donc de poursuivre cet effort de solvabilisation surtout pour le domaine médico-social. Il est regrettable que ce projet de loi n'établisse aucun lien avec la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et la problématique de la compensation du handicap et de la dépendance. Il n'est pas possible de parler globalement d'emplois de service alors que ceux organisés au bénéfice des personnes fragilisées ont des spécificités qui doivent être organisées dans le champ du secteur médico-social.

Il est indispensable de distinguer les emplois de service de droit commun et ceux destinés aux personnes fragilisées qui doivent faire l'objet d'une procédure d'agrément particulière car ces emplois requièrent des qualifications spécifiques. La loi du 2 janvier 2002 prévoyait une sorte d'agrément médico-social pour les emplois à domicile et on peut se demander pourquoi ce projet de loi passe sous silence les acquis de la loi de 2002.

Le projet de loi a clairement pour objectif de développer ces emplois en simplifiant au maximum les formalités d'embauche mais il convient de se demander s'il n'aurait pas été préférable de prévoir des dispositifs pour

structurer les offres de service dans le domaine médico-social. Si des simplifications administratives sont acceptables pour les emplois de service de droit commun, il est indispensable de prévoir un dispositif complémentaire pour les emplois à domicile du secteur médico-social afin de garantir des services de qualité et des conditions de travail acceptables pour les salariés.

Ces emplois de service à la personne seront exonérés de cotisations sociales patronales, ce qui représente un avantage pour la solvabilisation de la demande mais qui pose un problème redoutable pour l'équilibre des finances sociales ; il est donc impératif de préciser dans la loi comment seront compensées pour les régimes sociaux ces exonérations de cotisations.

Par ailleurs, le groupe socialiste est opposé à la disposition du projet de loi visant à autoriser la location de logements de moins de 9 m² par l'intermédiaire d'une association d'insertion ou d'un centre régional des œuvres universitaires et scolaires. De même, il est regrettable que le projet de loi modifie les règles relatives aux contrats d'avenir alors qu'ils viennent d'être mis en place.

Enfin, on peut s'interroger sur le bien fondé de la mesure permettant aux entreprises de travail temporaire d'offrir des contrats de travail aux bénéficiaires du contrat insertion-revenu minimum d'activité. Cette disposition exige des procédures d'accompagnement et on peut se demander s'il n'aurait pas été beaucoup plus efficace de laisser les départements faire des propositions sur cette question, sans en préciser d'emblée les modalités dans la loi.

Après avoir souligné que ce projet de loi contribuerait à l'amélioration de la qualité de vie de nombreux concitoyens, notamment ceux qui connaissent des problèmes de perte d'autonomie et ceux qui pourront retrouver le chemin de l'emploi. **M. Georges Colombier** a souhaité obtenir une précision sur l'article 4 qui prévoit que l'APA pourra être versée directement au service d'aide à domicile alors que la loi du 31 mars 2003 offrait déjà cette possibilité que le conseil général de l'Isère, par exemple, a largement utilisée. Ce système de versement direct aux prestataires de services présente de nombreux avantages car il permet une meilleure transparence comptable, simplifie les démarches des personnes âgées qui ne reçoivent plus de facture et permet un meilleur suivi médico-social des bénéficiaires. Il semble donc que cet article fasse double emploi avec la disposition de la loi de 2003.

Mme Danièle Hoffman-Rispal a indiqué que son intervention reflétait son expérience d'élue départementale en matière de prise en charge des personnes âgées. Le fonds de modernisation des emplois à domicile, mis en

place à l'initiative de Mme Paulette Guinchard-Kunstler, lorsqu'elle était ministre a permis d'améliorer la qualité des services prestataires d'aide à domicile. Il est regrettable que le projet de loi semble faire un retour en arrière en assimilant les services d'aide à domicile du secteur médico-social à ceux du secteur marchand. Le décret d'octobre 2003, en créant l'obligation de tarifier les services au coût de revient réel, a déjà considérablement compliqué la tâche des conseils généraux et il est indispensable d'articuler les dispositifs de ce projet de loi avec les contraintes posées par le décret précité. Qu'en sera-t-il par exemples des services agréés selon l'ancienne procédure alors que le projet de loi prévoit d'autres modalités d'agrément ?

Il ne paraît pas opportun de mettre sur le même plan les services lucratifs d'aide à domicile et les services prestataires du secteur médico-social car entre ces deux secteurs la concurrence sera forcément faussée et c'est la qualité du service qui sera sacrifiée. On peut citer, comme exemple de distorsion de concurrence, les dispositions relatives au délai de prévenance qui ne sont absolument pas adaptées au secteur médico-social alors qu'elles peuvent être acceptées pour le secteur lucratif. Si l'on veut mettre en place des services de qualité, il est indispensable de prévoir des délais de préavis relativement longs pour permettre de recruter du personnel formé et présentant toutes les garanties de moralité.

M. Bernard Perrut a constaté que ce texte pourrait favoriser le développement d'un véritable gisement d'emplois. A titre d'exemple, si chaque foyer français avait recours à une aide ménagère pour deux heures par semaine, cela conduirait à la création d'un million de postes de travail.

Il faut rendre hommage au travail remarquable des associations telles que l'Association des services d'aide à domicile en milieu rural (ADMR), l'Union nationale des associations de soins et services à domicile (UNASSAD) qui, grâce au dévouement de nombreux bénévoles, ont pu organiser des services à domicile de qualité qui se sont peu à peu professionnalisés. Les objectifs de ce projet de loi sont tout à fait louables car il permettra de réduire le coût des services à domicile, de simplifier les démarches administratives et de rationaliser les procédures d'agrément.

On peut néanmoins s'interroger sur l'assimilation de deux activités qui demeurent pourtant fondamentalement différentes : le secteur des aides à la personne du secteur médico-social et celui des services à domicile qui peuvent, eux, très facilement relever du secteur lucratif. Il ne semble pas opportun de prévoir que ces deux secteurs puissent fonctionner avec un seul agrément car le secteur médico-social exige des procédures d'agrément beaucoup plus complexes.

L'exonération totale des charges patronales pour les services du secteur lucratif risque de créer des distorsions de concurrence entre les entreprises spécialisées dans les services à domicile et les entreprises de droit commun dont la clientèle est en partie commune. De nombreuses associations craignent que ce projet de loi ne fragilise leur activité et leur dénie toute spécificité alors qu'elles offrent des services de qualité assurés par du personnel formé à l'accompagnement social.

On peut également s'interroger sur l'opportunité de créer une Agence nationale des services à la personne, alors que la loi du 2 janvier 2002 avait déjà mis des procédures en place pour assurer une démarche de qualité dans ces services à domicile.

Enfin, certains aspects du texte doivent être précisés, par exemple les conditions d'utilisation du chèque-emploi-service universel et les modalités de coordination entre les organismes d'assurance, les entreprises prestataires de services et les associations.

Mme Martine Lignières-Cassou a souhaité connaître le contenu des auditions effectuées par le rapporteur et les réactions des associations et des organisations syndicales concernées. Le projet de loi semble en effet avoir deux objectifs : développer l'emploi et structurer des services pour mieux répondre aux besoins des familles. Or la problématique n'est pas la même pour l'un et pour l'autre de ces objectifs. Les emplois qui seront créés sont des emplois précaires et à temps partiel et les problèmes qui en résulteront ne sont pas pris en compte dans le projet de loi. Pour accorder des garanties suffisantes aux salariés, les associations devraient jouer le rôle de groupements d'employeurs avec les moyens financiers correspondants, or le projet de loi ne prévoit rien dans ce sens, pas plus qu'il ne décrit d'itinéraires ou de parcours professionnels. Enfin, les dispositions relatives au soutien scolaire ne sont pas de nature à résoudre le problème de l'échec scolaire et les inégalités et disparités sociales qui en résultent.

Mme Martine Billard est revenue sur les risques de mise en concurrence de certains secteurs artisanaux qui perdraient des emplois au bénéfice des nouvelles structures. La nature des emplois créés pose un grave problème car ils seront majoritairement féminins et à temps partiel. Si l'on veut rendre ce secteur attractif, il doit garantir des salaires rémunérateurs et stables. De plus, la simplification qui est sensée être apportée par le chèque-emploi-service universel (CESU) n'est pas évidente. En tout cas, elle ne clarifie pas les conditions de travail pour la personne embauchée. Il serait plus simple de favoriser les structures collectives telles que les associations, les entreprises ou les régies plutôt que de développer le recrutement par les particuliers. En effet, les personnes fragiles, personnes âgées et personnes handicapées, ont besoin d'un suivi régulier de l'aide qui leur est apportée, ce qu'une association peut

offrir mais pas une embauche individuelle. S'agissant des modifications affectant le régime du CI-RMA, elles risquent d'entraîner des discriminations en fonction du statut du salarié, ce qui est juridiquement condamnable et favorisera encore un peu plus l'émiettement de la société.

M. Francis Vercamer a déploré la tendance, une nouvelle fois constatée, du gouvernement à tout mélanger au lieu de s'en tenir à un texte sur un unique sujet. Le problème des services à la personne méritait un texte à lui tout seul ; c'est une démarche intéressante qui exploite un important gisement d'emplois et organise une sorte de guichet unique d'accès. Mais le passage de 250 000 à 500 000 emplois créés est inexplicable. On manque également d'explications s'agissant de la forme des emplois qui seront créés : on ne saurait assimiler des emplois à temps plein et des emplois de quelques heures par semaine. La pluralité d'employeurs pose également le problème de la formation et de la qualification des salariés : qui va s'en charger ?

Le risque de concurrence déloyale pour l'artisanat est très préoccupant. De même, il existe un risque d'augmentation du travail au noir, les chèques-emploi-service universels pourront être utilisés de façon aléatoire et non régulière, alternant avec des phases de travail non déclaré, dans la mesure où il n'existe aucune définition claire de la durée du travail.

Le problème des droits sociaux des salariés reste également sans réponse puisqu'ils risquent de cotiser sans disposer du nombre d'heures suffisant de travail pour l'ouverture de leurs droits. En outre, le salaire affiché sera différent du salaire réel puisqu'il intégrera l'indemnité de précarité et les congés payés, ce qui risque d'être une source de contestation fréquente.

Sur les contrats d'avenir, il faut maintenir la durée maximale à trente-six mois, afin d'éviter les disparités entre bénéficiaires. Enfin, le dernier article sur le logement et l'autorisation de louer de très petites surfaces n'est pas une bonne idée.

M. Denis Jacquat a fait part de son scepticisme sur les agréments nationaux proposés par l'article 1^{er}. Les activités de service à la personne sont rarement lucratives et délivrer un agrément pour des sociétés commerciales peut poser des problèmes. De même, les services de prestataires à domicile créeront inévitablement une concurrence déloyale vis-à-vis de certains artisans ; par exemple il existe actuellement des services de coiffure à domicile très compétents.

L'article 4 constitue une menace de mort des prestations de service à domicile de qualité. De nombreuses réserves doivent également être formulées à l'égard du CESU. Quant à la durée des contrats d'avenir, on peut être d'accord pour fixer le plancher à six mois mais il faut impérativement conserver le plafond de trente-six mois car il faut du temps pour former la

population concernée et lui redonner le goût du travail. La question de l'application des conventions collectives à ces contrats doit être clarifiée faute de quoi les prestataires et les salariés risquent d'avoir de mauvaises surprises au fil du temps. Enfin, le dernier article sur le logement paraît dénué de sens.

M. Daniel Paul a tout d'abord relevé que le secteur des aides à la personne est en plein développement mais que cela vaut aussi bien pour les services aux personnes âgées que pour les services aux personnes handicapées. Il s'est ensuite étonné du chiffre de 500 000 nouveaux emplois avancé par le gouvernement et a souhaité des éclaircissements sur les modalités d'un tel chiffre qui ne saurait en aucun cas s'appuyer sur une comparaison avec d'autres pays dont la situation n'est pas comparable à celle de la France.

Le second problème touche à la solvabilité des personnes. Il est en effet clair que si les personnes disposent de moyens suffisants, il n'y a pas de problèmes. Mais la situation actuelle se caractérise par l'insuffisance des salaires, du montant des pensions et des ressources dont disposent les personnes handicapées. Ce problème doit donc être pris en compte par le projet de loi.

Le projet de loi procède à un amalgame entre des secteurs d'activité très divers tels que les personnes âgées, l'autonomie, les devoirs scolaires ou encore le jardinage. Les artisans, les entreprises et le secteur médico-social sont placés sur le même plan, ce qui sous prétexte de cohérence contribue à tirer l'ensemble du dispositif vers le bas.

Il est également à craindre que l'essentiel des créations d'emplois se traduira par des contrats à temps partiel. On peut s'interroger sur la réalité des droits sociaux des personnes qui seront employées moins de 200 heures par trimestre.

Alors qu'il est nécessaire de favoriser les structures publiques et les associations, le projet de loi va dans le sens des accords de gré à gré et des grosses entreprises privées. Il est légitime de s'interroger sur le contrôle de ces pratiques, alors que les moyens de l'inspection du travail sont en baisse et sur le rôle réduit dévolu aux comités d'entreprise.

La question des exonérations fiscales doit être tranchée car en l'état le risque consiste à favoriser les familles aisées au détriment des véritables destinataires.

Enfin, le chèque-emploi-service universel n'est autre qu'un nouvel instrument de dérégulation du droit du travail.

Mme Hélène Mignon a souligné le caractère insatisfaisant de ce texte qui fait l'objet de critiques sur l'ensemble des bancs de la Commission : il faut certes créer des emplois, mais pas des temps partiels, pas des emplois

dérogeant aux dispositifs existants comme dans le cas des gardes d'enfants ; il faut être conscient que les personnes fragiles pourront à la fois être bénéficiaires et prestataires de ces services est source de difficultés. Elle a néanmoins indiqué n'avoir pas de critique à formuler sur le principe du chèque-emploi-service universel.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur** a fait état des éléments suivants :

– Le projet de loi permet de traiter les problèmes de concurrence déloyale auxquels les entreprises en place pourraient être confrontées. Il y a deux façons de faire appel aux emplois à domicile : soit par l'intermédiaire des associations et des entreprises, soit directement en tant que particulier employeur. Pour les entreprises de services existantes, il est tout à fait possible, non seulement d'obtenir un agrément, mais aussi de créer ou de rejoindre un groupement d'intérêt économique rassemblant plusieurs entreprises artisanales pour fournir des prestations d'accueil ou de services à domicile, et mettre ainsi en commun le traitement des demandes et la comptabilité. Du point de vue du particulier employeur, celui-ci pourra désormais se cantonner dans le rôle d'usager en faisant appel à un prestataire de services et ne plus endosser les responsabilités attachées au statut d'employeur.

– L'adoption d'un amendement plafonnant les interventions à domicile permettra d'endiguer les risques de concurrence déloyale.

– Il est nécessaire de créer des entreprises si l'on veut créer des emplois et la concurrence est le moyen le plus sain d'y parvenir.

– L'agrément de l'État prévu par le projet de loi existe depuis 1987. Les structures qui disposent déjà d'un agrément ne verront pas celui-ci remis en cause. Par ailleurs, le projet ne concerne pas le secteur médical, c'est-à-dire les prestations de soins.

– Il n'existe pas d'obligation de contrat de travail entre un particulier et un prestataire des services. Entre le particulier employeur et son salarié, l'obligation d'établir un contrat de travail écrit est limitée aux emplois d'une durée supérieure à huit heures par semaine ou quatre semaines consécutives dans l'année. Dès lors qu'il y a contrat écrit, les dispositions du code du travail s'appliquent pleinement.

– L'Agence nationale des services à la personne répond à une demande de l'ensemble des parties prenantes à la convention nationale du 22 novembre 2004. Son action sera particulièrement importante en matière d'insertion. Une disposition législative est nécessaire pour permettre aux établissements publics administratifs de recruter des contractuels de droit privé.

– Toutes les mesures d'abattement ou d'exonération de cotisations sociales sont compensées par le budget de l'État au bénéfice de la sécurité sociale.

– L'article 4 maintient la possibilité d'un versement direct de l'APA. Il précise seulement que le bénéficiaire de l'APA peut modifier les conditions de ce versement direct.

– Toutes les organisations qui ont demandé à être auditionnées par le rapporteur l'ont été : la Fédération nationale des particuliers employeurs, l'Union professionnelle artisanale, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et la Fédération bancaire française.

– Il n'existe pas de risque nouveau de susciter du travail au noir puisqu'au contraire le CESU offre une meilleure couverture sociale et des droits à pension de retraite.

– L'agrément de l'État, délivré par le préfet, aura une portée nationale. Les associations et entreprises n'auront donc pas à renouveler la procédure d'agrément dans chaque département dans lequel elle serait amenée à intervenir.

– En ce qui concerne les temps partiel inférieurs à 200 heures par trimestre, il n'est pas possible de tordre le marché pour considérer qu'il y a du temps plein là où il n'y a que du temps partiel.

– Le chèque-service existe depuis 1996, voire 1993 dans sa première forme, et il n'a pas fait perdre de son importance au code du travail.

– L'abaissement de la durée minimale du contrat d'avenir constitue une simple adaptation pour prendre en compte des demandes du terrain, qui émanent en particulier des chantiers d'insertion, et répondre à une exigence de souplesse plus grande.

– Concernant la suppression de l'indemnité dite « de précarité » dans le cas des contrats insertion-revenu minimum d'activité, il convient de rappeler qu'il s'agit d'une mesure de coordination, car cette règle prévaut s'agissant de tous les contrats aidés ; au demeurant, il ne faut pas oublier que les CI-RMA peuvent revêtir la forme de contrats de travail temporaire depuis la loi du 18 décembre 2003.

– En ce qui concerne le logement, il est nécessaire de répondre à la pénurie des logements destinés aux étudiants et de concentrer les effets de la mesure proposée par le présent projet sur cette question et sur celle du logement des apprentis. Un amendement sera proposé à cet effet, qui exclura en outre du dispositif les associations œuvrant dans le domaine de l'insertion par le logement, la préoccupation légitime au fondement de cette mesure devant

plutôt relever des dispositions générales mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement social. Il faut noter que s'agissant des locations offertes ainsi aux étudiants, il conviendra de veiller à ce que les normes sanitaires soient renforcées et les loyers plafonnés.

Mme Hélène Mignon a interrogé le rapporteur sur la portée nationale de l'agrément délivré par le préfet.

Le rapporteur a confirmé que l'agrément préfectoral aurait une valeur nationale.

Mme Danièle Hoffman-Rispal a considéré que la concurrence existe déjà dans le secteur des services à la personne. L'arrivée sur le marché d'entreprises est une chose fondamentalement différente.

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

TITRE I^{ER}

LES SERVICES À LA PERSONNE

Article 1^{er} : *Régime de la fourniture des services à la personne et création du chèque-emploi-service universel*

Article L. 129-1 du code du travail

La Commission a examiné un amendement du rapporteur visant à préciser la notion de personne nécessitant une aide personnelle ou une aide à la mobilité.

Le rapporteur a précisé que l'agrément de qualité concerne depuis toujours les « personnes vulnérables ». La rédaction proposée peut paraître trop large : le besoin d'aide personnelle à domicile qui est visé doit résulter d'une situation d'incapacité physique, intellectuelle, mentale ou psychique du bénéficiaire de l'aide, et non d'une indisponibilité liée par exemple à une surcharge de travail.

La Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul visant à renforcer les conditions de délivrance de l'agrément en prévoyant comme critère les efforts faits par les acteurs du secteur des services en matière de formation, de politique salariale et de promotion.

Le rapporteur s'est déclaré en accord avec le souci de garantir la formation et la qualification des salariés, mais en désaccord avec le souhait d'imposer un minimum de rémunération et une garantie de promotion de carrière. Il a proposé de rectifier l'amendement afin que seul un critère de qualification des salariés soit ajouté.

M. Daniel Paul a refusé de rectifier son amendement dans le sens suggéré par le rapporteur.

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

Article L. 129-3 du code du travail

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

Article L. 129-4 du code du travail

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Daniel Paul visant à supprimer la rédaction proposée pour l'article L. 129-4 du code du travail.

Le rapporteur a souligné que l'exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale est capitale pour le succès de la réforme auprès des prestataires de services agréés.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Article L. 129-5 du code du travail

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

Article L. 129-6 du code du travail

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

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Daniel Paul visant à permettre aux salariés effectuant des services au domicile d'un particulier employeur de façon régulière mais sur une année incomplète de percevoir un salaire mensuel moyen égal sur toute l'année.

Le rapporteur a estimé inopportun de prévoir un dispositif de lissage des rémunérations car :

– il pose des difficultés de mise en œuvre pratique évidents : il est très difficile de savoir *a priori* quelles seront les fluctuations de l'activité sur l'année, et d'en déduire une moyenne ;

– le propre du dispositif « services à la personne » est de préserver une souplesse dans la variation de l'activité, contraire au principe du lissage ;

– le régime ne peut être comparé à celui des assistants maternels, dont l'activité est étalée de manière assez régulière sur l'ensemble de l'année ;

– en tout état de cause, l'expérience seule permettra de déterminer si certains des services à la personne se prêtent à ce régime d'harmonisation annuelle : il est donc trop tôt pour légiférer sur cette question.

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

Article L. 129-8 du code du travail

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la Commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Paul tendant à recueillir, préalablement à une décision de préfinancer le chèque-emploi-service universel, l'avis du comité d'entreprise lorsqu'il en existe un.

La Commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul limitant l'emploi du chèque-emploi-service universel au financement de l'emploi direct de salariés.

Le rapporteur a jugé que la proposition limiterait excessivement les possibilités du chèque.

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

La Commission a examiné un amendement du rapporteur relatif au mode de paiement du chèque-emploi-service universel. La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 129-8 du code du travail permet au gouvernement de déterminer par décret des cas dans lequel le chèque-emploi-service universel, lorsqu'il a la nature d'un titre spécial de paiement et qu'il est préfinancé par une entreprise, une personne publique, une caisse de sécurité sociale, *etc.*, ne peut être payable qu'à une personne dénommée. L'amendement propose de limiter cette possibilité exceptionnelle, de prédéfinir l'endosseur ou l'encaisseur par remboursement du titre spécial de paiement aux seuls cas où ce titre est préfinancé par une personne publique ou une personne privée chargée d'une mission de service public. En revanche, il semble excessif d'autoriser les structures privées de l'économie marchande ou sociale à imposer le choix d'un intervenant. Cette faculté pourrait être détournée vers des structures marchandes liées directement ou indirectement au cofinancier privé.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article L. 129-10 du code du travail

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

Article L. 129-11 du code du travail

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Daniel Paul visant à supprimer la rédaction proposée pour l'article L. 129-11 du code du travail.

Le rapporteur, après avoir souligné que l'échange d'informations dans le circuit du traitement du chèque-emploi-service universel est indispensable, a émis un avis défavorable en invitant la Commission à adopter l'amendement qu'il a déposé sur le même sujet et visant à renforcer les garanties de protection des données personnelles.

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

Puis elle a *adopté* un amendement du rapporteur ayant trois objets : définir la finalité de la transmission des informations sur les personnes concernées, à savoir le contrôle du bon usage des titres ; limiter leur transmission aux organismes chargés de la lutte contre la fraude ; intégrer des garanties quant au respect des principes de proportionnalité, de confidentialité des données et d'information des personnes concernées par le dispositif de contrôle.

Le rapporteur a précisé qu'il s'agit d'un amendement inspiré par les suggestions de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Article L. 129-12 du code du travail

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

Article L. 129-13 du code du travail

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

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à prendre en compte le cas où il existe plusieurs directeurs généraux délégués dans une société anonyme à conseil d'administration.

Article L. 129-14 du code du travail

La Commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul visant à réserver au comité d'entreprise, lorsqu'il existe, la gestion de l'aide financière destinée aux chèques-emploi-service universels.

Le rapporteur a émis un avis défavorable à cet amendement qui bride trop l'initiative des entreprises. Les partenaires sociaux ont indiqué au gouvernement qu'ils sont d'accord pour permettre aux entreprises, en plus de

leur comité d'entreprise, d'apporter une aide financière pour l'allocation de chèques-emplois-services universels.

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

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

Article L. 129-15 du code du travail

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

Elle a également *adopté* un amendement de coordination du rapporteur.

Article L. 129-16 du code du travail

La Commission a examiné un amendement du rapporteur visant à autoriser l'Agence nationale des services à la personne à recruter des contractuels de droit privé pour des missions déterminées.

Le rapporteur a souligné que, dans la rédaction proposée par le projet de loi, l'article L. 129-16 du code du travail autorise l'Agence nationale des services à la personne à recruter des contractuels de droit privé pour une durée déterminée. Conformément aux règles du droit administratif, ces agents ne peuvent occuper de manière pérenne les emplois des agents publics. Compte tenu des missions d'intervention, d'expertise et de proposition de l'Agence, il est plus adapté de permettre le recrutement de ces agents pour des missions déterminées que pour une durée déterminée.

La Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul définissant la composition du conseil d'administration de l'Agence nationale des services à la personne.

Le rapporteur a fait valoir que la détermination de la composition d'un conseil d'administration relève du pouvoir réglementaire.

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

Article L. 129-17 du code du travail

La Commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul visant, d'une part, à ce que le décret en Conseil d'État fixant les conditions de délivrance de l'agrément soit soumis pour avis au Conseil national consultatif

des personnes handicapées et, d'autre part, à supprimer la procédure de l'agrément simplifié.

Le rapporteur a indiqué que le gouvernement a l'intention de consulter le Conseil national consultatif sur les dispositions réglementaires concernant directement les personnes handicapées. Le gouvernement pourra s'y engager formellement en séance publique.

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

La Commission a examiné deux amendements de M. Daniel Paul visant à apporter des garanties en matière de formation, de qualité de service, de promotion des carrières et de rémunérations.

Le rapporteur a précisé qu'il paraît impossible d'organiser des carrières dans les services à domicile. En outre, l'Agence pourra se saisir, sans disposition législative, de toutes ces questions.

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

La Commission a examiné un amendement du rapporteur visant à fixer un plafond en valeur ou en temps de travail pour les interventions à domicile.

Le rapporteur a expliqué que le gouvernement entend élargir substantiellement la liste des activités ménagères et familiales et des activités d'assistance à domicile visées à l'article L. 129-1 du code du travail à la suite de l'adoption du projet de loi. L'assistance informatique et les prestations de petit bricolage dites hommes toutes mains pourront notamment bénéficier des facilités du chèque-emploi-service universel, des avantages fiscaux et des réductions de cotisation sociale.

Il faut éviter de créer une concurrence frontale et déloyale avec les entreprises en place qui ne peuvent pas bénéficier des mêmes avantages financiers. L'amendement propose donc de limiter les activités de bricolage ou d'assistance technique à des interventions ponctuelles de dépannage pour lesquelles les personnes bénéficiaires de chèques-emploi-service universels ont du mal à trouver des professionnels à des prix d'intervention qui soient abordables.

La Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur visant à intégrer dans le dispositif créé par la loi toutes les personnes effectuant des travaux de jardinage et soumises au même régime de protection sociale que les salariés agricoles et à mieux définir les travaux de jardinage concernés par

le projet de loi, à savoir la mise en état et l'entretien de jardins, selon les termes du 2° de l'article L. 722-20 du code rural. Le chèque-emploi-service universel n'est en effet pas destiné à financer la création de jardins.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2 : *Durée de travail dans les services d'aide à domicile*

La Commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul établissant un plancher à 200 heures par trimestre ou 78 heures par mois pour le temps de travail des salariés des associations et des entreprises de services à la personne.

Le rapporteur a observé que cette disposition irait à l'encontre même de la notion de temps partiel, limiterait le développement des services à la personne et créerait une inégalité de statut entre les salariés à temps partiel selon leur structure de rattachement ou leur domaine d'activité.

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

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

Article 3 : *Régime des cotisations et contributions sociales patronales*

Après que **le rapporteur** a souligné l'utilité du régime d'abattement et d'exonération sur les cotisations sociales que prévoit l'article 3, la Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article de M. Daniel Paul.

La Commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul supprimant la possibilité d'une assiette forfaitaire pour le calcul des cotisations sociales des salariés employés par des particuliers.

Le rapporteur a considéré que l'option pour une assiette forfaitaire, qui existe déjà, doit être maintenue afin de laisser la liberté de choix aux employeurs et à leurs salariés.

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

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant, comme à l'article 1^{er} (article L. 129-17), à couvrir l'ensemble des personnes employées par des particulier pour l'entretien des jardins, qu'elles soient ou non qualifiées de jardinier, tout en excluant du champ de l'allègement des cotisations la création de jardins.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur substituant à la réduction de quinze points du taux des cotisations de sécurité

sociale une réduction de 50 % de leur montant, dispositif à peine plus coûteux mais beaucoup plus clair pour les particuliers employeurs.

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

Article 4 : Régime de l'allocation personnalisée d'autonomie

M. Daniel Paul a présenté un amendement supprimant la possibilité d'un versement de l'allocation personnalisée d'autonomie sous forme de CESU lorsque l'allocataire recourt directement à un salarié et non à un service d'aide à domicile. Il a expliqué que le recours au gré à gré pourrait être dangereux dans le cas de personnes dépendantes et qu'il faut orienter celles-ci en priorité vers les structures agréées.

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

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

Article 5 : Régime fiscal

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* deux amendements de M. Daniel Paul concernant la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts, le premier modulant cet avantage pour favoriser le recours à des structures agréées plutôt qu'à des salariés directement engagés par les particuliers, le second transformant cette réduction en crédit d'impôt afin que l'avantage fiscal bénéficie également aux foyers non imposables.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements de précision du rapporteur visant à assurer la coordination avec l'article 9 du projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes qui est en cours de navette.

La Commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul réservant aux entreprises de moins de 1 000 salariés le bénéfice du crédit d'impôt lié à leur participation éventuelle au financement du CESU pour leurs salariés.

M. Daniel Paul a considéré que de grandes entreprises telles que Total n'ont vraiment pas besoin de cet avantage fiscal.

Le rapporteur ayant en revanche souligné le rôle moteur que certaines grandes entreprises pourraient jouer dans la diffusion du CESU, la Commission a *rejeté* l'amendement.

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

Article 6 : *Activité de prestation de service et de distribution de matériels à domicile pour l'autonomie des personnes malades ou handicapées*

La Commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul ayant pour objet, d'une part, d'insérer dans le dispositif de l'article une référence à la nouvelle définition du handicap issue de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la citoyenneté et la participation des personnes handicapées, d'autre part, de prévoir une obligation de formation continue au bénéfice des personnels des prestataires de services et distributeurs de matériels permettant aux personnes handicapées de vivre chez elles.

Le **rapporteur** a proposé d'adopter l'amendement sous réserve d'en supprimer les trois dernières lignes concernant la formation obligatoire, qui accumulent des précisions ne relevant pas de la loi.

M. Daniel Paul a refusé de rectifier son amendement en ce sens.

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

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

Article 7 : *Application dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon*

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

Elle a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 7 : *Coordination*

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le **rapporteur** portant article additionnel et supprimant l'article 5 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, cette disposition n'ayant plus de portée. Cet article fait obligation au gouvernement de remettre au Parlement, avant le 2 octobre 1996, un rapport sur le coût des avantages fiscaux, les effets sur l'emploi et les régimes de sécurité sociale du chèque-service. L'Agence nationale des services à la personne effectuera cette tâche d'évaluation en permanence. En outre, les références au code du travail contenues dans cet article de la loi du 20 décembre 1993 sont devenues erronées.

Article additionnel après l'article 7 : *Utilisation du chèque-emploi-service universel par les élus locaux*

La Commission a *adopté* un amendement de coordination présenté par le **rapporteur** portant article additionnel et modifiant le code général des

collectivités territoriales pour prendre en compte la mise en place du chèque-emploi-service universel (CESU).

Les articles L. 2123-18-4, L. 3123-19-1 et L. 4135-19-1 du code général des collectivités territoriales permettent aux maires, à leurs adjoints dans les communes d'au moins 20 000 habitants et aux présidents et vice-présidents des conseils généraux et des conseils régionaux ayant interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat, d'utiliser le chèque-service pour la rémunération des salariés chargés de la garde des enfants ou de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide à domicile.

L'amendement assure la coordination avec la réforme du chèque-service transformé en CESU, élargit au paiement de prestataires de services les possibilités d'usage actuellement accordées aux élus et ajoute aux services pouvant être financés par le CESU les aides à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant le maintien à domicile des personnes âgées, handicapées ou dépendantes comme le fait l'article 1^{er} du projet de loi (premier alinéa de l'article L. 129-1 du code du travail).

TITRE II

LA COHÉSION SOCIALE

Article 8 : *Modification de la durée minimale du contrat d'avenir*

La Commission a *adopté* un amendement de rédaction globale présenté par **le rapporteur** ayant pour objet de rendre dérogatoire et de conditionner à des circonstances particulières la réduction éventuelle à six mois de la durée des contrats d'avenir, cette réduction ne correspondant pas à une demande générale mais seulement à celle de certaines structures d'insertion par l'activité économique.

En conséquence, l'article 8 a été ainsi *rédigé*.

Article additionnel après l'article 8 : *Extension aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés du contrat d'avenir et du contrat insertion-revenu minimum d'activité*

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'amendement n° 3 du gouvernement étendant aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés le contrat d'avenir et le contrat insertion-revenu minimum d'activité.

Article additionnel après l'article 8 : *Conventions de contrat d'avenir passées par l'État avec les établissements publics nationaux ou les organismes nationaux chargés d'une mission de service public*

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'amendement n° 4 du gouvernement prévoyant qu'à titre dérogatoire, lorsque l'employeur est un établissement public national ou un organisme national chargé d'une mission de service public, les conventions de contrat d'avenir sont passées avec l'État (et non avec les collectivités territoriales).

Article additionnel après l'article 8 : *Possibilité de conventionnement des ateliers et chantiers d'insertion portés par des communes*

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'amendement n° 5 du gouvernement rendant possible le conventionnement et le financement d'ateliers et de chantiers d'insertion portés directement par des communes.

Article 9 : *Modification pour coordination du régime indemnitaire de précarité pour les contrats insertion-RMA revêtant la forme de contrats de travail temporaire*

La Commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul de suppression de l'article.

Le rapporteur ayant observé que l'exposé des motifs de l'amendement est inexact lorsqu'il affirme que le présent article 9 a pour objet de faire revêtir au CI-RMA la forme d'un contrat de travail temporaire, puisque cette possibilité existe depuis la création de ce contrat en 2003, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

Après l'article 9 :

La Commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul modifiant les conditions d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés afin de revenir sur l'exigence d'inactivité professionnelle introduite par la loi précitée du 11 février 2005 pour bénéficier de cette allocation à certains taux d'incapacité.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, qui n'a pas jugé opportun de modifier déjà la loi du 11 février 2005, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 9 : *Aide de l'État pour les emplois-jeunes consolidés en contrats à durée indéterminée dans les associations*

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'amendement n° 6 du gouvernement permettant aux associations de bénéficier, en sortie d'emplois-jeunes consolidés en contrats à durée indéterminée, de l'aide normalement attribuée dans le cadre des contrats initiative-emploi.

Article 10 : *Mise en œuvre de la convention de reclassement personnalisé instituée par la loi de programmation pour la cohésion sociale*

Après que **le rapporteur** a indiqué que l'article 10 vise à prendre en compte dans la loi l'accord d'application de la convention de reclassement personnalisé, accord signé par tous les partenaires sociaux sauf la CGT, la Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. Daniel Paul.

La Commission a *adopté* deux amendements d'harmonisation rédactionnelle du rapporteur.

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'amendement n° 8 du gouvernement précisant les cas, en conséquence de l'accord des partenaires sociaux du 5 avril 2005, où le salarié bénéficiaire d'une convention de reclassement personnalisé perçoit toutefois une indemnité de préavis.

La Commission a *adopté* un amendement d'harmonisation rédactionnelle du rapporteur.

La Commission a *adopté* l'amendement n° 9 du gouvernement précisant que l'allocation spécifique de reclassement est cessible et saisissable dans les mêmes conditions que les salaires.

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

Article 11 : *Travail de nuit des mineurs dans la pâtisserie*

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

Article additionnel après l'article 11 : *Autorisation à titre dérogatoire du travail des apprentis mineurs les dimanches et jours fériés*

M. Daniel Fidelin a présenté un amendement de M. Jean-Jacques Gaultier autorisant le travail le dimanche et les jours fériés des apprentis mineurs dans des secteurs aux caractéristiques particulières dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'État et sous réserve d'un accord collectif de travail. Il a rappelé que des circulaires de 1975, 1995 et 2002 autorisent déjà des dérogations, mais que ces circulaires, contrairement à des dispositions

législatives explicites, sont d'une légalité douteuse. C'est pourquoi, dans la continuité de ce qui a déjà été fait dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale, il est nécessaire de donner une base légale à ces dérogations.

Le rapporteur a approuvé cette proposition, estimant que la mention d'un décret en Conseil d'État et le préalable d'un accord collectif de travail constituent de sérieuses garanties.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article 12 : *Réduction de la durée pendant laquelle doit avoir été conclu un contrat d'apprentissage pour l'ouverture du droit au crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage*

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article de M. Daniel Paul.

Le rapporteur ayant estimé que les craintes relatives aux effets d'aubaine invoqués par l'auteur de l'amendement ne sont pas fondées, la Commission a rejeté cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

Article 13 : *Précisions relatives à l'autorité compétente en matière de contrôle administratif et financier des fonds de l'apprentissage*

La Commission a *adopté* l'article 13 sans modification.

Article 14 : *Modalités du financement des centres de formation d'apprentis nationaux*

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

Article 15 : *Abrogation de l'article 49 du code de l'artisanat relatif aux exonérations de taxe d'apprentissage résultant des versements effectués aux chambres de métiers*

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

Article 16 : *Modalités de détermination à titre transitoire du concours financier apporté par les personnes ou entreprises employant un apprenti au CFA où est inscrit l'apprenti*

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

La Commission a *adopté* l'article 16 ainsi modifié.

Article 17 : *Exception à la règle de surface minimum de 9 m² pour la mise en location d'un logement par l'intermédiaire d'une association d'insertion ou d'un CROUS*

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. Daniel Paul, **le rapporteur** ayant observé que l'article 17 répond au problème du logement étudiant.

La Commission a examiné un amendement du rapporteur limitant les dérogations en matière de surface minimale des logements aux locations effectuées par l'intermédiaire d'un centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ou d'un organisme gestionnaire de centres de formation d'apprentis, et excluant donc les locations effectuées par l'intermédiaire d'une association d'insertion.

La Commission a examiné un sous-amendement de M. Jean-Paul Anciaux précisant que les normes d'hygiène et de sécurité et le loyer plafond doivent être les mêmes que ceux définis par le CROUS.

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la Commission a *adopté* le sous-amendement et l'amendement ainsi modifié.

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

Article additionnel après l'article 17 : *Exonération d'impôt pour les activités d'hébergement de personnes défavorisées dans des hôtels meublés par les unions pour l'économie sociale*

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'amendement n° 7 du gouvernement exonérant d'impôt sur les sociétés les activités d'hébergement de personnes défavorisées dans des hôtels meublés que conduisent les unions pour l'économie sociale.

TITRE III

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 18 : *Dispositions transitoires et entrée en vigueur du projet de loi*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant la mention du 1^{er} janvier 2007 comme terme impératif de l'application des dispositions du chapitre IX du titre II du livre I^{er} du code du travail dans leur rédaction actuelle.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur corrigeant une référence inexacte.

La Commission a *adopté* l'article 18 ainsi modifié.

Titre

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur portant sur le titre du projet de loi.

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

* *
*

Mercredi 8 juin 2005

– Réunion commune avec la commission pour la santé et la protection sociale du Bundestag allemand sur les conséquences du vieillissement de la population sur les régimes de protection sociale

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement

Informations relatives à la Commission

I – *M. François Liberti* 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 des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. Daniel Paul* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 25/05/2005).

II – *MM. Patrick Bloche et Christian Paul* ont donné leurs démissions de membres de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe Socialiste a désigné *MM. Marc Dolez et Victorin Lurel* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 31/05/2005).

III – *MM. Marc Dolez et Victorin Lurel* ont donné leurs démissions de membres de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe Socialiste a désigné *MM. Patrick Bloche et Christian Paul* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 02/06/2005).

IV – *Mme Anne-Marie Comparini* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné *M. Gilles Artigues* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 07/06/2005).

V – La Commission a désigné :

– *M. Olivier Dassault*, rapporteur sur sa proposition de loi tendant à instaurer une journée du don aux fondations – n° 1651 ;

– *Mme Claude Greff*, rapporteure sur le projet de loi relatif au volontariat associatif et à l'engagement éducatif – n° 2232.

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

Informations relatives à la Commission

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

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. François Liberti* pour siéger à la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (*J. O.* du 25/05/2005).

II – *M. Jean Dionis du Séjour* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné *M. Gérard Vignoble* pour siéger à la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (*J. O.* du 29/05/2005).

III – *M. Jean-Yves le Bouillonnet* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe Socialiste a désigné *M. Jean-Pierre Blazy* pour siéger à la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (*J. O.* du 08/06/2005).

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mercredi 1^{er} juin 2005***Présidence de M. Édouard Balladur, président***Audition de M. Newt Gingrich, ancien président de la Chambre des Représentants des États-Unis, coordinateur du groupe de travail (*Task Force*) mandaté par le Congrès américain, sur la réforme des Nations unies**

Après avoir remercié M. Newt Gingrich de sa venue, **le Président Édouard Balladur** a précisé que celui-ci était coordinateur d'un groupe de travail sur la réforme des Nations unies, composé de parlementaires et d'anciens parlementaires américains.

M. Newt Gingrich a indiqué qu'il était venu pour présenter les positions du groupe de travail composé de Républicains et de Démocrates, qu'il co-préside avec l'ancien Sénateur George Mitchell. Il a précisé que leur rapport serait remis au Congrès le 15 juin.

Si l'Organisation des Nations unies joue un rôle très important, elle doit néanmoins être réformée en profondeur. Des adaptations internes à l'Organisation devraient concerner son personnel, sa gestion, et la responsabilité, mais un autre enjeu réside dans l'élargissement du Conseil de sécurité en vue de renforcer son efficacité et accroître sa légitimité. S'agissant de la paix et de la sécurité internationales, l'ONU a déjà pris des mesures en faveur de la lutte contre le terrorisme, mais elle doit continuer dans cette direction et redoubler ses efforts dans le combat contre la prolifération. Le groupe de travail estime que la première responsabilité des États est de protéger leurs peuples. Quand les régimes criminels commettent des actes de violence contre leurs propres peuples, le Conseil de sécurité doit réagir rapidement contre eux. S'il ne peut prendre une décision immédiate, une alliance régionale ou temporaire doit pouvoir intervenir sans tarder pour sauvegarder des vies.

A propos des objectifs de développement il a indiqué que l'accord de Monterrey établissait un lien entre lutte contre la pauvreté et établissement d'un État de droit. Les États-Unis défendent une aide au développement associant ces deux éléments, mais considèrent que l'objectif de 0,7 % du produit intérieur brut en faveur de l'aide publique au développement est

discutable. Pour le groupe de travail, l'accent doit être mis sur les initiatives non gouvernementales qui s'avèrent souvent les plus efficaces. La société civile américaine a ainsi collecté 1,3 milliard de dollars en faveur des victimes du tsunami. Ce type d'effort doit être pris en compte dans le calcul de l'aide publique au développement.

A titre personnel, M. Newt Gingrich a jugé très intéressante la proposition française visant à accroître l'effort international en faveur de la biodiversité.

Le Président Édouard Balladur a souligné que la première question devait porter sur la reconnaissance ou non du rôle majeur de l'ONU dans la défense de la paix. Si ce rôle lui est reconnu, il est évident que les décisions doivent être prises non pas par l'Assemblée générale, mais au sein du Conseil de sécurité. Un problème se pose lorsque celui-ci n'est pas saisi d'une crise, refuse de s'en saisir lui-même ou ne parvient pas à élaborer une solution : quelle peut alors être la liberté d'intervention des États ? En 2003, les États-Unis ont résolu cette question d'une manière que la France n'a pas approuvée. Face à ce type de situation, à quel moment et à quelles conditions une alliance régionale pourrait-elle intervenir ?

Pour ce qui est de la composition du Conseil de sécurité élargi, si l'on s'accorde à dire qu'elle devrait mieux refléter l'équilibre actuel du monde, la question reste celle du droit de veto. La France est favorable à l'augmentation du nombre des membres permanents. Reste alors à savoir si ces nouveaux membres auront un droit de veto, s'ils seront réellement permanents ou « semi-permanents ». Le Président Édouard Balladur a personnellement estimé qu'il ne pouvait pas y avoir de demi-mesure et que les nouveaux membres permanents devraient en cette qualité avoir le droit de veto.

Il a interrogé M. Newt Gingrich sur la possibilité d'accorder un siège permanent unique à l'Europe, estimant pour sa part que l'équilibre issu de la deuxième guerre mondiale devait être maintenu.

Abordant un autre sujet, **M. Axel Poniatowski** a interrogé M. Newt Gingrich sur les conséquences internationales de la victoire du non au référendum français et a souhaité avoir son analyse de l'évolution des relations entre les États-Unis et l'Europe d'une part, les États-Unis et la France d'autre part ?

M. François Loncle a souhaité connaître la réaction américaine à la nomination d'un nouveau Premier ministre qui s'est fortement élevé contre les positions des États-Unis.

M. Newt Gingrich a salué l'élégance et l'intelligence du nouveau Premier ministre français. Il a estimé qu'il revenait au Président Jacques Chirac

de juger de la pertinence d'un tel choix en réponse au non français au référendum.

L'échec du référendum est à la fois une réaction à l'évolution du projet européen et un signe d'inquiétude face aux changements économiques mondiaux. En ce qui concerne le projet européen, M. Newt Gingrich a estimé, à la suite du Président Eisenhower, que Bruxelles est la pierre angulaire de l'avenir de l'Europe. Les relations entre le gouvernement américain et les institutions communautaires mériteraient d'être renforcées afin que les États-Unis acquièrent une meilleure connaissance de leur fonctionnement. Le Président George W. Bush a tenu des propos prudents en réaction au résultat du référendum français, qui entraîne bien des incertitudes. La poursuite de la construction européenne n'en est pas pour autant rendue impossible.

L'ensemble du monde occidental, États-Unis compris, doit faire face aux difficultés politiques et économiques provoquées par le développement de la concurrence chinoise et indienne. Dans ce contexte, tout comme la France, les États-Unis doivent notamment relever le défi du financement des retraites et de leur système de santé.

Le rejet par la France du traité constitutionnel rend encore plus improbable l'octroi d'un siège unique pour l'Europe au Conseil de sécurité, sans avoir de conséquence prévisible sur les chances de l'Allemagne d'obtenir un siège permanent. Il est désormais certain que l'Union européenne n'aura pas de politique étrangère commune à court terme, mais les choses peuvent être radicalement différentes dans vingt ans. Pour l'heure, Français et Anglais utiliseraient probablement leur veto pour empêcher la création de ce siège unique.

Le groupe de travail estime indispensable qu'un siège permanent au Conseil de sécurité soit attribué au Japon, qui est la deuxième économie du monde et le deuxième contributeur au budget de l'ONU.

M. Newt Gingrich a estimé préoccupant que les événements tragiques en Bosnie, au Rwanda, au Congo ou encore au Darfour rendent compte d'une inaction des forces des Nations unies, voire sont la conséquence de leur intervention, alors inefficace. La création à l'échelle régionale et la formation, dans certains pays volontaires, de forces militaires d'intervention seraient un bon moyen pour une réponse rapide aux situations de génocide ou d'assassinats massifs. Trop de personnes innocentes meurent pendant que les diplomates cherchent encore des solutions. Par ailleurs, les gouvernements criminels doivent être poursuivis pour leurs actes, ce qui aurait pour conséquence d'en dissuader d'autres. S'agissant de l'organisation de l'Union africaine, des forces militaires locales pourraient être constituées avec le soutien des États Unis et de l'Europe pour permettre des interventions

efficaces. Les forces des Nations unies doivent répondre à des critères d'exigence et d'efficacité afin qu'elles soient réellement considérées comme un atout et non pas comme une menace.

Le Président Édouard Balladur a demandé où en était la procédure de ratification de M. John Bolton en tant que représentant des États-Unis au Conseil de sécurité ? Le Sénat américain pourrait-il être amené à modifier ses règles de procédure relatives aux nominations ?

M. Newt Gingrich a précisé que l'ambassadeur Bolton devrait être nommé probablement la deuxième semaine de juin et les démocrates ne devraient pas empêcher cette nomination. Il a précisé que la controverse autour de M. John Bolton était liée à sa personnalité et aux points de vues qu'il exprime. Néanmoins il bénéficie d'une grande crédibilité aux États-Unis, ayant joué un rôle important dans le rejet de la résolution, en 1991, qui tendait à assimiler racisme et sionisme ou encore, à la même époque, lors du premier gouvernement de George Bush, avec l'adoption de la résolution après l'invasion du Koweït par Saddam Hussein. Mme Condoleezza Rice voit en M. John Bolton une personnalité dure mais d'une efficacité remarquable.

En ce qui concerne la réforme des Nations unies, **M. Axel Poniatowski** a demandé si la recommandation de la *Task Force*, donc celle du gouvernement américain, d'accorder un siège de membre permanent au Conseil de sécurité au Japon et à l'Inde, incluait un droit de veto ?

M. Newt Gingrich a précisé que le travail de la *Task Force* n'influçait pas directement les décisions du gouvernement américain, même si celui-ci souhaite d'ores et déjà que le Japon obtienne un siège au Conseil de sécurité. S'agissant du droit de veto, il est peu probable que les cinq pays qui en sont dotés acceptent de l'accorder à d'autres. Le Secrétaire général des Nations unies, M. Kofi Annan, a précisé sans ambiguïté que d'autres pays pouvaient espérer obtenir un siège permanent au Conseil mais, cependant, sans droit de veto.

Le Président Édouard Balladur a estimé que le gouvernement français serait favorable à ce que d'autres pays rejoignent le Conseil de sécurité pour diversifier la représentation géographique de ses membres permanents. Le Japon est le deuxième contributeur des Nations unies. Son souhait légitime de devenir membre permanent du Conseil, compte tenu de sa puissance économique et de sa contribution financière à l'Organisation, doit être pris en compte. L'élargissement du Conseil n'est pas une prérogative des membres permanents actuels qui devraient veiller à mener une réflexion responsable et équitable.

Si la France est ouverte à une augmentation du nombre des représentants permanents au Conseil de sécurité, **M. Newt Gingrich** a

demandé si, pour autant, elle serait favorable à une extension du droit de veto au profit d'autres États ?

Le Président Édouard Balladur s'y est déclaré favorable, à titre personnel. Le veto signifie l'application de la règle de l'unanimité, pratique souvent suivie dans le domaine international pour les problèmes importants.

M. Newt Gingrich a remarqué que la règle de l'unanimité dans l'Union européenne est différente puisque le but même de l'Union est la recherche de convergences. Par ailleurs, il est troublant de constater, alors que l'ONU tente d'empêcher des massacres, que le Soudan devient membre du Comité des droits de l'homme, ou encore que le gouvernement Hutu obtient un siège au Conseil de sécurité. Même si ces pays ne sont pas membres permanents, leur présence rend plus difficile une résolution du Conseil de sécurité à leur rencontre, tandis que leurs populations subissent des situations extrêmes. Il faut redonner au Conseil de sécurité plus de moyens pour qu'il mène une action efficace.

*

Expliquant qu'il s'était rendu en **Ukraine** avec le Président Édouard Balladur les 12 et 13 mai dernier, **M. Jean-Louis Bianco** a indiqué que les entretiens qu'ils avaient eus dans ce pays avaient été appréciés par leurs interlocuteurs ukrainiens et très utiles pour permettre à la délégation de la Commission de dresser un état des lieux de la situation en Ukraine. Il a ajouté que les interlocuteurs de la mission, qu'il s'agisse du Chef de l'État, le Président Iouchtchenko, du Premier Ministre, Mme Ioulia Tymochenko, du Président de la Rada – le Parlement ukrainien –, M. Lytvyn, ou de M. Victor Tarassiouk, Ministre des affaires étrangères, avaient bousculé leurs agendas respectifs pour réserver un accueil empressé à la délégation de la Commission.

C'est d'abord un interlocuteur très attentif aux propos du Président Édouard Balladur que la mission a rencontré en la personne du Président Iouchtchenko, avec lequel la mission s'est entretenue de la question des relations de l'Ukraine avec la Russie, l'Union européenne et l'OTAN. Le Chef de l'État ukrainien a ainsi fait valoir que l'intégration de son pays dans l'Union européenne, sa priorité, était indissociable d'une relation par nature stratégique avec la Russie. Si les raisons de cette préférence européenne sont politiques, culturelles et stratégiques, elles sont également économiques, les exportations vers l'Union européenne représentant 40 % des exportations totales de l'Ukraine quand celles vers la Russie ne comptent que pour 18 % du total. S'agissant des relations avec la Russie, le Chef de l'État ukrainien a dressé le tableau de relations très tendues, au moment de la visite de la délégation, du fait de la suspension de la livraison de pétrole brut par la Russie à l'Ukraine. M. Jean-Louis Bianco a relevé à cet égard l'ambivalence de la relation russo-

ukrainienne, l'Ukraine étant dans une situation de vulnérabilité du fait de sa dépendance énergétique à l'égard de la Russie, en même temps qu'elle pouvait transformer son monopole des livraisons de gaz et de pétrole russes vers l'Union européenne en atout, si la relation avec la Russie était stabilisée. Concernant enfin la relation de l'Ukraine avec l'OTAN, la mission a noté la très grande prudence du Président Iouchtchenko, qui avait mis en avant que ce point était, pour la Russie, plus problématique que celui de la relation entre l'Ukraine et l'Union européenne.

Au total, la teneur essentielle du message délivré par le chef de l'État ukrainien résidait dans la nécessité, pour l'Ukraine, de disposer de perspectives claires quant à sa relation avec l'Union européenne : elle ne pouvait rester dans le vague. M. Jean-Louis Bianco a relevé que, comme tous les interlocuteurs rencontrés par la mission, le Président Iouchtchenko était pour autant pleinement conscient que cette question ne trouverait pas de règlement dans l'immédiat et qu'un long chemin restait à parcourir en ce sens.

Les mêmes thèmes ont été abordés avec Mme Ioulia Tymochenko, Premier ministre d'Ukraine, qui avait, en outre, mis l'accent sur la conviction répandue, dans l'opinion publique ukrainienne, selon laquelle un changement de régime suffirait pour ouvrir à l'Ukraine la porte de l'Union européenne. M. Jean-Louis Bianco a cependant précisé que le point principal mis en avant par le Premier ministre ukrainien résidait dans la conviction profonde, chez les dirigeants ukrainiens, que la France détenait la clé de l'entrée de l'Ukraine dans l'Union européenne, ce qui expliquait que le Premier ministre ukrainien avait choisi la France comme destination de son premier voyage officiel. Il a également souligné la volonté affirmée du Premier ministre ukrainien d'accroître les échanges économiques de son pays avec la France, qui la conduisait à recevoir elle-même les dirigeants des grandes entreprises françaises qui se rendaient en Ukraine.

Après avoir noté la sensibilité nettement plus atlantiste du Ministre des affaires étrangères, M. Jean-Louis Bianco a relevé la pondération du Président de la Rada, M. Lytvyn, qui avait insisté sur la nécessité, pour l'Ukraine, de ne pas ressasser le passé et de mener les réformes internes nécessaires à son adhésion. Il a ajouté que le Président de la Rada s'était fait l'avocat d'une reprise des relations interparlementaires entre la France et l'Ukraine et avait transmis une invitation au Président de l'Assemblée nationale à se rendre en Ukraine, de même qu'il s'était dit volontiers prêt à se rendre en France.

Évoquant ensuite la situation intérieure de l'Ukraine, M. Jean-Louis Bianco a fait état du débat sur la remise en cause des privatisations menées par le régime précédent, dont les conditions de régularité et de transparence pouvaient être mises en doute : en la matière, la ligne très

ambitieuse, visant à remettre en jeu de nombreuses privatisations, défendue par Mme Ioulia Tymochenko, se heurtait à l'approche plus modérée qui prévalait chez le Chef de l'État. En termes budgétaires, le Gouvernement ukrainien s'attache à respecter ses engagements électoraux : hausse des dépenses sociales, réduction des investissements et préservation de l'équilibre budgétaire. Enfin, le Gouvernement ukrainien fait de la lutte contre la corruption l'emblème de son action : M. Jean-Louis Bianco a expliqué qu'il était en l'occurrence crédible, et cru.

En conclusion de son intervention, M. Jean-Louis Bianco a fait part de la proposition qu'avait faite le Président Édouard Balladur à ses interlocuteurs d'engager une réflexion commune, entre Français et Ukrainiens, sur ce que pourrait être l'Europe du futur, élargie à 35 membres. Il a souligné qu'il fallait montrer aux Ukrainiens que la France ne les rejetait pas mais qu'il existait un besoin de réflexion mutuelle sur l'Europe ; il s'agissait ainsi de montrer à l'Ukraine que la porte de l'Union européenne n'était pas fermée.

Saluant l'excellent rapport de M. Jean-Louis Bianco, **le Président Édouard Balladur** a souligné l'esprit d'ouverture des interlocuteurs rencontrés par la mission, qui, sans acrimonie ni agressivité, avaient tous souligné leur souhait de rejoindre l'Union européenne. Il a confirmé son intention d'organiser, à l'automne, un colloque franco-ukrainien sur l'avenir de l'Europe, que M. Jean-Louis Bianco avait accepté d'animer. Il a estimé qu'un tel exercice permettrait de préciser les idées qui circulent sur la notion de partenariat privilégié, étape intermédiaire pour les uns, aboutissement pour les autres, de l'association entre l'Union européenne et ses voisins.

Il a ajouté à cet égard que le bureau de la Commission avait décidé qu'une mission serait conduite, visant à établir un rapport d'évaluation sur la situation de la Roumanie et de la Bulgarie au regard des conditions posées à leur entrée dans l'Union européenne, la Commission européenne ne faisant pas toujours montre en la matière d'une exigence très poussée. Il a expliqué que le résultat du référendum du 29 mai 2005 pouvait aussi être lu comme la manifestation d'une inquiétude des Français devant les élargissements successifs de l'Union, certaines catégories socio-professionnelles, tels les agriculteurs, ayant le sentiment que l'amélioration du niveau de vie de leurs homologues dans les nouveaux États membres s'était faite à leur détriment. Il a jugé que, dans le climat qui prévalait en France, tout élargissement ultérieur serait mal reçu par le peuple français qui, dans le cadre de la réforme constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, serait d'ailleurs appelé à en décider par référendum, exception faite de l'élargissement à la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie, d'ores et déjà décidé. Il fallait par conséquent évaluer avec une grande précision les progrès réalisés par les pays appelés à rejoindre l'Union européenne.

Il a indiqué qu'il ne fallait pas pour autant oublier l'Ukraine, pays de près de 50 millions d'habitants, d'une superficie de 603 000 kilomètres carrés, pays important avec lequel la proximité culturelle était très forte, qui souhaitait s'émanciper de la Russie tout en conservant de bonnes relations avec elle. C'est d'ailleurs pour cette raison que le premier déplacement à l'étranger du Président Iouchtchenko avait eu lieu en Russie. L'Ukraine fait donc partie des pays avec lesquels nous devons entretenir des relations aussi étroites que possible, même si l'époque des élargissements multiples est terminée et qu'il faut désormais être plus attentif aux conséquences d'élargissements éventuels, notamment vers des États, comme l'Ukraine, au niveau de vie très inférieur à la moyenne communautaire.

M. François Loncle a estimé que l'erreur des dirigeants européens, notamment français et allemands depuis 1995, était de ne pas avoir eu le courage de tracer les limites géographiques de l'Europe, tout en dessinant des perspectives de coopération très fortes avec ceux qui se trouvaient au dehors.

Le Président Édouard Balladur a expliqué qu'il était réservé quant à une réflexion sur les limites géographiques de l'Europe. Le risque en la matière est de se heurter à l'impossibilité de fixer des critères objectifs : ainsi, qu'en est-il du Caucase ? Si la Géorgie est manifestement un pays européen, peut-on en dire autant de l'Azerbaïdjan ou de l'Arménie ? Il a jugé par conséquent que, plutôt que de s'essayer à des définitions toujours contestables, il convenait de décider qu'aucun nouvel élargissement n'aurait lieu dans les dix années à venir, en dehors de ceux d'ores et déjà prévus ; qu'il fallait dans le même temps bâtir un statut de partenaire privilégié, dont il fallait définir les composantes. Tel pourrait être l'objet du colloque qu'il avait proposé à ses interlocuteurs ukrainiens.

M. Jean-Louis Bianco a estimé qu'il était nécessaire, même si difficile, d'élaborer une vision de l'Europe, qui inclurait une intégration poussée entre certains États membres, puis de la faire partager. Il a jugé en effet que l'Europe ne retrouverait du sens que si certains pays décidaient de se rapprocher, intégration qui seule permettrait de faire contrepoids à une Europe élargie à 35 États : si, d'ici dix à quinze ans, nous parvenions à bâtir ce cœur de l'Europe, il faudrait également construire, sur son pourtour, un réseau d'alliances fortes, notamment pour faire face à la montée en puissance de nouvelles puissances en Asie. Il a ajouté que la Turquie ferait évidemment partie de ce réseau.

Le Président Édouard Balladur a fait valoir qu'étant membre de l'Alliance atlantique, elle en faisait d'ores et déjà partie.

M. Jean-Jacques Guillet s'étant interrogé sur la portée de la réforme constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 à l'issue du vote du 29 mai 2005, le **Président Édouard Balladur** a expliqué que la seule disposition encore applicable concernait l'obligation de faire approuver tout nouvel élargissement de l'Union par la voie référendaire, toutes les autres dispositions étant caduques du fait du rejet du projet de traité constitutionnel. Il a précisé que ni la Roumanie, ni la Bulgarie, ni la Croatie ne seraient toutefois concernées par cette obligation, la décision d'élargir l'Union à ces pays étant préalable à la réforme constitutionnelle.

*

M. Jacques Godfrain a indiqué qu'il s'était rendu avec **M. Henri Sicre**, à la demande du Bureau de la Commission, en Côte d'Ivoire les 23 et 24 mai dernier afin de recueillir des informations sur la situation politique de ce pays après la signature à Pretoria, le 6 avril 2005, d'un accord qui ouvre, semble-t-il, la voie à une relance du processus politique. Cette mission était la première organisée depuis les événements de novembre 2004 qui ont vu neuf soldats français tués dans le bombardement de Bouaké et le départ de plus de 8 000 ressortissants français menacés par une foule hostile qui a notamment détruit tous les établissements scolaires français du pays.

Le fait que la Commission envoie une délégation en Côte d'Ivoire a été perçu par ses interlocuteurs ainsi que par la presse comme un premier pas vers la reprise d'un dialogue entre nos deux pays. La délégation de la Commission a rencontré toutes les forces politiques ivoiriennes sans exclusive : le Front populaire ivoirien (FPI) qui est au pouvoir, le RDR (Rassemblement des Républicains), le PDCI (Parti démocratique de Côte d'Ivoire) et les Forces nouvelles. Elle a également été reçue par les représentants des principales institutions : le Président Laurent Gbagbo, le Premier ministre Seydou Diarra, les présidents de la Commission des relations extérieures et de la Commission de la défense de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire, les ministres des affaires étrangères, de l'administration du territoire et de la justice. Enfin, elle a rencontré les représentants de l'Union africaine, de l'ONUCI ainsi que le Général Henri Poncet qui commande l'opération Licorne.

D'un point de vue général, on peut constater que, en dépit des apparences, l'Accord de Pretoria n'a pas réglé toutes les questions. Cet accord est le fruit de la médiation entreprise par le président sud-africain Thabo Mbeki au nom de l'Union africaine. Il proclame notamment l'attachement de toutes les parties aux accords de Marcoussis ainsi qu'aux résolutions de l'ONU, mais également à l'unité de la Côte d'Ivoire. Cet accord déclare aussi la fin de la guerre. Il prévoit le désarmement et le démantèlement des milices de manière immédiate, le Premier ministre étant en charge de cette mission. Le processus DDR (désarmement, démobilisation et réinsertion) est, quant à lui, relancé.

L'accord contient également des dispositions pour assurer la sécurité dans la zone sous responsabilité des Forces nouvelles, au Nord du pays, par la formation de six cents hommes de ces Forces qui seront chargés de cette mission. La question de la sécurité des membres du Gouvernement issus des Forces nouvelles est abordée par l'accord de sorte qu'il permette à ces ministres, comme M. Guillaume Soro, de siéger à nouveau au sein du Gouvernement de réconciliation nationale.

L'accord traite surtout de l'organisation de la prochaine élection présidentielle qui doit se tenir le 30 octobre prochain. Il fixe la composition de la Commission électorale indépendante qui était, jusqu'alors, l'objet de polémique. L'accord réaffirme la nécessité d'organiser un scrutin libre, juste et transparent, l'ONU devant être invitée à le superviser. Concernant l'éligibilité à la Présidence de la République, les parties s'en sont remises au Président Thabo Mbeki qui a fait connaître sa décision quelques jours après l'accord de Pretoria : il a demandé au Président Laurent Gbagbo de ne pas recourir au référendum pour modifier l'article 35 de la Constitution qui empêchait M. Ouattara de se présenter à l'élection et d'user des pouvoirs exceptionnels dont dispose le Président de la République au titre de l'article 48 pour le faire. Cet article 48 est calqué sur l'article 16 de notre Constitution. M. Laurent Gbagbo s'est conformé à cette décision.

La question de l'élection présidentielle est évidemment au centre de toutes les attentions. Le mandat du Président Laurent Gbagbo s'achève à la fin octobre 2005 et le premier tour du scrutin a été fixé au 30 octobre de cette année. Tous les partis expriment, au moins publiquement, un souhait : que cette élection ait lieu dans la transparence afin de permettre à la Côte d'Ivoire de repartir sur des bases saines. Les stratégies politiques sont moins claires cependant. Objectivement, on constate que l'organisation de ce scrutin dans un délai si court semble difficile. Le pays est coupé en deux ; la sécurité n'est pas assurée ; les listes électorales ne sont pas constituées. Il n'est pas certain, par ailleurs, que l'une des conditions pour aboutir à ce scrutin puisse être remplie : le désarmement des Forces nouvelles. Un accord a été signé par les différentes parties à Yamoussoukro le 14 mai dernier. Ce texte préconise l'élaboration d'un « chronogramme » – d'un calendrier qui fixe les actions de désarmement à mener avec des dates très précises. 48 000 soldats sont concernés, soit 5 500 du côté des Forces armées nationales de Côte d'Ivoire (FANCI) et 42 500 du côté des Forces nouvelles. Même si les Forces nouvelles ont signé ce texte, elles semblent aujourd'hui tergiverser et les personnes rencontrées lors de la mission pensent en général que ces Forces se contenteront d'accepter un « cantonnement armé ». Elles craignent en se désarmant de se trouver démunies face aux forces gouvernementales et aux milices. Il existe donc un risque que l'une des parties considère, dès lors, que la participation à l'élection n'est pas possible.

L'intervention de l'ONU pour assurer le bon déroulement de ce scrutin est prévue par l'accord de Pretoria. Pour autant, on ne s'achemine pas vers une prise en charge complète du processus électoral par les Nations unies, qui constituerait la seule garantie crédible pour certains partis face aux risques de manipulations. L'ONU se contenterait de vérifier et non d'organiser le scrutin. Un haut représentant de l'ONU doit être désigné prochainement par le Conseil de sécurité.

La question de l'élaboration des listes électorales est aujourd'hui au cœur du débat. Il existe en Côte d'Ivoire une Commission électorale indépendante dont l'accord de Pretoria a précisé la composition pluraliste. C'est à cette Commission qu'incombe normalement le soin d'établir les listes. Le Président Gbagbo a pris récemment une décision controversée en faisant une application, jugée excessive par ses adversaires, de l'article 48 de la Constitution qui lui reconnaît des pouvoirs étendus en cas de circonstances exceptionnelles. Il a semblé donner à l'Institut national de la statistique (INS) le soin de préparer les listes électorales en mettant de côté la Commission électorale indépendante. Il faut espérer que la controverse autour de cette décision s'apaise et que les rôles respectifs de la Commission indépendante et l'INS soient éclaircis dans le respect de l'accord de Pretoria. On peut aussi se demander comment les Ivoiriens pourront élaborer leurs listes dans des délais si brefs alors que l'état civil a été largement détruit au nord du pays. Un autre obstacle au bon déroulement de ce scrutin est, enfin, la sécurité des candidats et leur liberté de faire campagne dans toute la Côte d'Ivoire, ce qui est aujourd'hui loin d'être acquis.

Nos interlocuteurs ont semblé globalement préoccupés par la possibilité de tenir cette élection dans la sérénité et dans les délais prévus. Faute de scrutin, on risque un embrasement général du pays, d'autant plus que l'embargo sur les armes n'est pas respecté. Certains évoquent cependant la possibilité d'une transition sous l'égide de l'ONU.

La situation au nord de la Côte d'Ivoire est préoccupante. Ce territoire est en grande partie aux mains de chefs de guerre. Le racket et les trafics se développent au détriment de la population qui en souffre terriblement. Les régions de l'Ouest sont, quant à elles, en proie aux milices et aux intrusions de groupes armés, en particulier libériens. Des pressions sont exercées sur les populations ivoiriennes que l'on nomme allogènes c'est-à-dire qui vivent dans ces régions mais n'en sont pas originaires. Certains de nos interlocuteurs n'ont pas caché les risques de massacres planifiés dans cette région en cas de crise nouvelle dans le pays.

Les relations entre la France et la Côte d'Ivoire sont dans une phase d'attente. Un millier de nos ressortissants demeurent dans ce pays, sur près de 10 000 début 2004. Si les Français que nous avons pu rencontrer lors de

notre mission sont inquiets, car toute vie de famille est devenue extrêmement difficile dans un pays où règne l'insécurité et où les enfants ne peuvent plus être scolarisés, ils n'entendent pas abandonner la Côte d'Ivoire. En dépit de certains discours anti-français, émanant notamment des « Jeunes patriotes », les relations historiques, c'est-à-dire humaines, entre les Ivoiriens et les Français ne sont pas rompues.

Toutes les parties rencontrées en appellent cependant au maintien d'une relation forte entre la France et la Côte d'Ivoire. Le parti au pouvoir, le FPI, ne dit rien d'autre même s'il milite en faveur d'une diversification des relations de la Côte d'Ivoire. On peut craindre cependant que ce mouvement ne développe un discours anti-français comme il semble en être tenté en dénonçant ses adversaires de l'opposition – MM. Henri Konan Bédié et Alassane Ouattara –, qui viennent de signer un accord électoral à Paris le 18 mai, comme le parti de l'étranger.

Des incompréhensions demeurent, par exemple sur le refus français de rouvrir les établissements scolaires, et le pouvoir ivoirien n'envoie pas aujourd'hui de messages clairs sur la nature des relations qu'il entend entretenir avec notre pays. Par exemple, on ne sait pas si le départ des troupes françaises et leur remplacement par des troupes de l'ONU (6 000 hommes aujourd'hui) est souhaité par les dirigeants ivoiriens.

En conclusion, M. Jacques Godfrain a déclaré que M. Henri Sicro et lui-même retiraient de cette courte mission un sentiment d'incertitude et de grande perplexité sur la capacité de la Côte d'Ivoire à surmonter la grave crise qu'elle traverse et qui menace d'embraser toute la sous-région. L'élection présidentielle d'octobre, qui sera suivie d'élections législatives en décembre, peut être l'occasion d'un nouveau départ. Mais peu nombreux sont ceux qui en sont clairement convaincus. Une grande rigueur dans le contrôle du processus électoral, notamment par l'ONU, sera nécessaire. Il faudrait qu'il intervienne dès maintenant pour l'établissement des listes électorales. On doit observer, en conclusion, que 10 000 hommes sont présents en Côte d'Ivoire au titre de l'ONUCI ou de l'Opération Licorne. Au Kosovo, le contingent est de 40 000 hommes pour un territoire vingt fois inférieur. On ne doit donc pas se faire d'illusions sur la capacité de la communauté internationale à empêcher des événements dramatiques.

Après avoir rappelé qu'il avait déjà effectué trois missions en Côte d'Ivoire au nom de la Commission des affaires étrangères, **M. Henri Sicro** a estimé que, malgré les espoirs nés des accords de Pretoria, le sentiment qui semblait prévaloir en Côte d'Ivoire était que l'élection présidentielle n'aurait pas lieu en octobre. La situation de ce pays est difficile à cerner, les relations entre la France et la Côte d'Ivoire souffrant, pour leur part, d'un grand malentendu. Lorsque les forces rebelles, dénommées « Forces nouvelles » par

M. Henri Konan Bédié, lors de la réunion de Marcoussis en 2003, ont pris les armes, elles ont reproché à la France de ne pas les avoir laissé renverser le pouvoir en place. Le déroulement de la réunion de Marcoussis a pu ensuite apparaître maladroit, notamment lorsque le ministre français des Affaires étrangères de l'époque a semblé faire preuve d'une bienveillance particulière à l'égard des rebelles et de leur chef, M. Guillaume Soro. Notre pays a alors fait l'objet de vives critiques de la part du pouvoir légal. Il n'est pas impossible – même s'il ne faut pas surestimer ce risque – que la campagne électorale se déroule, dès lors, autour du thème : « le parti de la Côte d'Ivoire contre celui de l'étranger, de la France ». La signature d'un accord entre les partis de l'opposition à Paris, le 18 mai dernier, pourrait alimenter une telle campagne.

Il convient, par ailleurs, de rappeler que le concept d'ivoirité a été introduit par l'ancien Président de la République, M. Henri Konan Bédié, afin d'écarter M. Alassane Ouattara de l'élection présidentielle de 1995.

La question de la sécurité en Côte d'Ivoire est préoccupante. On doit constater que, si les dirigeants de l'opposition ivoirienne ont choisi Paris pour signer leur accord électoral, c'est parce qu'ils ne pouvaient se rendre en Côte d'Ivoire pour des raisons de sécurité. Le nord de la Côte d'Ivoire est, quant à lui, actuellement sous le contrôle de chefs de guerre qui pratiquent le racket. On peut craindre qu'à l'occasion de l'élection présidentielle d'octobre, les candidats de l'opposition ne puissent faire campagne dans le sud du pays, alors que le Président Laurent Gbagbo ne pourrait se rendre dans le nord de la Côte d'Ivoire.

Le choix de l'Institut national de la statistique par le Président Laurent Gbagbo pour établir les listes électorales en vue de ce scrutin semble avoir été dicté par la capacité technique de cet organisme qui existait bien avant sa venue au pouvoir. Cet institut s'appuiera notamment sur les listes utilisées lors de la dernière consultation électorale en 2002. Reste que les documents d'état civil ont été détruits au nord du pays, ce qui ne rend pas cette tâche facile. De plus, si la Commission électorale indépendante, et non le Chef de l'État, avait elle-même choisi l'Institut national de la statistique pour accomplir cette mission technique, la polémique ne se serait pas développée de la sorte.

Il est clair qu'il sera extrêmement difficile d'organiser cette élection alors qu'il ne reste plus que cinq mois avant son déroulement. Faute d'un tel scrutin, la Constitution ivoirienne permet au Président en place de demeurer temporairement au pouvoir ; mais on peut penser que les Forces nouvelles n'accepteront pas une telle situation. Le pays sera alors menacé d'une nouvelle crise. En outre, il apparaît aujourd'hui acquis que les Forces nouvelles ne désarmeront pas, M. Guillaume Soro ne s'estimant pas engagé par les récents accords de Yamoussoukro. En outre, il paraît difficile de contraindre les rebelles à déposer les armes alors qu'ils tirent de confortables revenus du

rançonnage. Ces forces demeureront, au mieux, cantonnées pendant le déroulement du processus électoral.

Le risque de crise grave en Côte d'Ivoire est donc réel à moins que l'ONU ne s'engage plus intensément dans ce pays. Il conviendrait que la France fasse pression sur elle pour obtenir un tel engagement.

M. Bruno Bourg Broc s'est déclaré étonné par l'appréciation portée par M. Jacques Godfrain sur le fait que les Ivoiriens n'exprimeraient pas d'hostilité profonde à l'égard des Français, alors que de nombreux témoignages laissent apparaître l'inverse.

M. Jacques Godfrain a rappelé que la nuit du 6 novembre 2004, après le bombardement des troupes françaises à Bouaké et la destruction des forces aériennes ivoiriennes par notre armée, avait marqué les esprits en raison des exactions commises sur les ressortissants français. Ces violences étaient cependant le fait d'une minorité d'Ivoiriens. On n'observe aujourd'hui aucun mouvement de masse hostile à nos compatriotes.

M. Henri Sicre a estimé que les relations très amicales entre la France et la Côte d'Ivoire pouvaient reprendre sans risque pour la sécurité de nos compatriotes. Les Ivoiriens attendent un signal fort comme la réouverture des établissements scolaires français. On doit noter que la décision d'organiser dans les pays voisins de la Côte d'Ivoire, notamment au Burkina Faso, les examens pour les élèves qui avaient suivi leur scolarité dans l'enseignement français a été mal ressentie.

Le Président Edouard Balladur a jugé la situation en Côte d'Ivoire très préoccupante. Il paraît difficile d'organiser l'élection présidentielle d'octobre dans les délais mais il est aussi très dangereux qu'elle n'ait pas lieu. La France seule ne peut résoudre ce genre de crise. C'est un fait qu'il faut désormais prendre en considération. Un appel à la communauté internationale s'impose afin qu'elle prenne ses responsabilités. Une telle intervention serait la meilleure manière pour la France d'assurer la sauvegarde de ses intérêts dans toute l'Afrique francophone et d'éviter que la Côte d'Ivoire ne sombre dans le chaos.

M. François Rochebloine s'est interrogé sur les perspectives de réouverture des établissements scolaires français.

M. Jacques Godfrain a fait savoir que ces établissements étaient complètement détruits. Le paradoxe veut que les personnes qui ont soutenu plus ou moins implicitement les actes de pillage de ces écoles et de ces lycées en demandent aujourd'hui la réouverture rapide afin notamment d'y scolariser leurs enfants.

Le Président Edouard Balladur a considéré qu'il sera nécessaire d'interroger le prochain ministre des Affaires étrangères sur la politique que la France entend mener en Afrique, notamment francophone.

*

M. François Rochebloine a déclaré que la mission qu'il avait effectuée en Autriche, Bulgarie et Roumanie avait été conduite au titre du rapport budgétaire consacré aux relations culturelles extérieures et à la francophonie. Dans chacune des villes visitées, la mission a porté son attention sur les établissements de l'Agence pour l'Enseignement français à l'étranger (AEFE), les centres culturels et les établissements d'enseignement supérieur francophones.

A Vienne, le lycée français, qui a été construit après guerre, constitue un établissement tout à fait exemplaire par son dynamisme. Des accords entre la France et l'Autriche permettent aux élèves autrichiens et binationaux de préparer dans cet établissement un baccalauréat reconnu par les deux pays. Grâce à cet accord, le lycée, qui dispense des enseignements allant de la maternelle à la terminale, n'est pas affecté par le départ des élèves non français à l'approche du baccalauréat, à la différence de ce qui se produit dans la plupart des établissements du réseau. La répartition des élèves par nationalité est la suivante : 55 % d'élèves autrichiens, 25 % d'élèves français et binationaux et 20 % d'élèves d'autres nationalités. Grâce à son ouverture sur la société autrichienne, le lycée français constitue un pôle d'attractivité pour l'enseignement supérieur français, puisque 20 % des élèves autrichiens qui y sont inscrits poursuivent leurs études en France.

Si le lycée français de Vienne constitue sans aucun doute un exemple à suivre pour l'ensemble des établissements du réseau de l'AEFE, il faut cependant tirer la sonnette d'alarme en raison de l'état déplorable des bâtiments. Outre le fait que le lycée est implanté sur deux sites, ce qui accroît les coûts de fonctionnement, l'état général du bâtiment constitue une menace pour la sécurité du personnel et des usagers. Il y a de nombreuses fissures, les portes et fenêtres ne sont pas aux normes, les façades tombent en morceaux. Alors que les coûts de fonctionnement du lycée de Vienne sont autofinancés à 79 %, l'État français n'a même pas dégagé les sommes nécessaires à la réalisation d'études sur la rénovation du bâtiment, alors même que l'AEFE n'a pas d'autonomie budgétaire dans le domaine immobilier, qui relève du titre V. Il conviendra d'être particulièrement vigilant au moment de l'examen des crédits pour que les budgets nécessaires à la réhabilitation complète de cet établissement soient dégagés (ceux-ci sont estimés à 7 millions d'euros).

S'agissant des établissements d'enseignement supérieur, il convient ici de saluer le travail accompli par l'Académie diplomatique de

Vienne, qui a mis en place un programme de formation trilingue en Allemand, Anglais et Français avec l'aide de l'Agence internationale de la Francophonie. Le renforcement du pôle d'études francophones de cette institution doit être soutenu par les pouvoirs publics.

Enfin, l'Université d'Innsbruck dispose d'un pôle d'études françaises qui contribue au rayonnement de notre langue et de notre culture. Un accord entre l'Université et notre Ambassade permet de financer à hauteur de 30 600 euros par an des acquisitions d'ouvrages en langue française et des programmes de coopération scientifique. Malheureusement la rigidité de nos procédures comptables et la régulation budgétaire nuisent à la lisibilité de notre action et sont mal perçues par nos partenaires autrichiens.

M. François Rochebloine a ensuite présenté l'action du réseau culturel français en Bulgarie. Ce réseau se compose d'un centre culturel et de coopération et de huit Alliances françaises, implantées en province. Les crédits de programmation de ce réseau pour 2005 s'élèvent à 1 780 000 euros. Ces crédits sont orientés de manière prioritaire vers la coopération technique en vue de l'accompagnement de la Bulgarie sur le chemin de l'adhésion à l'Union européenne.

L'appartenance de la Bulgarie à la Francophonie est tout à fait justifiée compte tenu de la place du français dans le système éducatif et dans la société bulgares, même si notre langue est aujourd'hui en très fort recul par rapport à l'anglais. Les cours de langue dispensés par le réseau culturel français attirent annuellement 5 000 personnes. Le français vient en 4^{ème} position des langues étrangères enseignées derrière l'anglais, le russe et l'allemand ; 100 000 élèves apprennent le français, soit environ 10 % des élèves de l'enseignement secondaire général. Le système éducatif bulgare comporte par ailleurs des lycées bilingues qui proposent des cours en langue étrangère dans des disciplines non linguistiques (par exemple la physique ou l'histoire). L'enseignement bilingue francophone concerne aujourd'hui environ 11 000 élèves dans 48 établissements, dont 23 sont agréés par le ministère français de l'Éducation nationale.

Grâce à cette forte présence du français dans le système éducatif, près de 3 000 étudiants bulgares font leurs études en France, tous cycles confondus. Les pays germanophones arrivent très nettement en tête en terme d'attractivité pour les étudiants bulgares. Ceci s'explique notamment par le coût de la vie très élevé à Paris, surtout pour le logement, et par le faible nombre de bourses : 178 bourses d'études en tout, dont 121 bourses Erasmus.

S'agissant du lycée français de Sofia, il s'agit d'un établissement dynamique, qui est passé de 210 à 350 élèves en 4 ans. Le nombre d'élèves bulgares y est de 45. Compte tenu des coûts de scolarité (entre 2 500 et 2 900

euros par an), l'établissement attire davantage les élèves issus de familles récemment enrichies, plutôt que ceux présentant un fort potentiel académique. Une plus grande ouverture de l'établissement sur le public bulgare nécessiterait une politique d'exonération à laquelle le conseil d'établissement est actuellement opposé. Il apparaît qu'une étude prospective est nécessaire pour développer le lycée dans la perspective de l'adhésion de la Bulgarie à l'Union ; il va cependant de soi que ce développement ne doit pas se faire au détriment des établissements bulgares bilingues qui offrent un enseignement en français.

Enfin, il convient de saluer l'action du Poste pour diffuser la culture française contemporaine, afin d'attirer des publics jeunes et diversifiés qui sortent des cercles francophones traditionnels. Le centre culturel a ainsi organisé plusieurs manifestations en partenariat avec des institutions culturelles bulgares qui ont connu un vif succès. Il convient de poursuivre dans cette voie et d'être vigilant sur les moyens alloués en faveur du rayonnement culturel de notre pays, dont on ne peut que déplorer la baisse constante depuis plusieurs exercices.

M. François Rochebloine a ensuite abordé la situation du français en Roumanie en indiquant qu'elle demeurerait privilégiée, même si elle avait tendance à s'effriter. La perspective du prochain sommet de la Francophonie qui doit se tenir à Bucarest en 2006 constitue une occasion de mobiliser les différents acteurs de la francophonie dans ce pays. Le nombre de francophones en Roumanie est actuellement estimé à 20 %, dont 5 % d'excellents locuteurs. Chaque année le nombre d'élèves apprenant le français recule de 2 % au bénéfice de l'anglais. Ainsi, le nombre d'élèves apprenant le français est passé entre 1997 et 2002 de plus de 57 % à moins de 45 %.

Afin de répondre à cette situation, les actions de formation linguistique ont été renforcées. Les cours de français pour les adultes dispensés par notre réseau culturel connaissent une hausse continue avec 4 000 inscriptions en 2004. Il conviendrait cependant d'investir pour répondre à la demande qui se heurte aujourd'hui à une pénurie de locaux. Une politique de coopération linguistique et éducative a été mise en œuvre dans l'enseignement pré-universitaire, afin de moderniser les contenus et les méthodes d'enseignement. Les instances de la Francophonie soutiennent ces actions, notamment en termes de formation des formateurs. Les établissements bilingues roumains sont ainsi soutenus activement par notre réseau qui met à disposition des lecteurs français. Cela dit, le budget de coopération linguistique et éducative ne permet pas d'affecter des lecteurs dans les autres établissements enseignant le français, alors qu'une forte demande existe.

La coopération universitaire est dense : la France accueille aujourd'hui 4 600 étudiants roumains, soit le 3^{ème} rang après l'Allemagne et l'Italie. L'Agence universitaire de la francophonie est impliquée dans ces

échanges et elle a financé un pôle informatique et documentaire très performant. La complémentarité entre l'action des pouvoirs publics français et la Francophonie est sur ce point opérante. Malheureusement, la situation économique de la Roumanie est si difficile, que bon nombre d'étudiants souhaitent émigrer définitivement. Par ailleurs, les métiers de l'enseignement sont totalement dévalorisés et le corps enseignant va très rapidement souffrir de l'absence de renouvellement. Dans ce contexte, le risque est fort que la position encore confortable du français en Roumanie ne connaisse un très fort décrochage à moyen terme, faute d'une nouvelle génération de professeurs.

La présence des médias français en Roumanie est insuffisante. Plusieurs intellectuels et enseignants rencontrés ont fait part de leur souhait de pouvoir recevoir *Arte* et beaucoup de francophones ont déploré la mauvaise diffusion de TV 5.

Enfin, un projet de construction d'un nouveau bâtiment pour le lycée français a été retenu par le conseil d'établissement avec le soutien actif de l'Ambassadeur de France. Il conviendra là encore que notre Commission soutienne ce projet et veille au dégagement des crédits nécessaires à cette réalisation importante pour le rayonnement de notre pays dans un État qui a vocation à adhérer très prochainement à l'Union européenne.

M. François Rochebloine a conclu son propos en rendant hommage aux personnels du réseau culturel et scientifique, qui font preuve d'une grande motivation et qu'il convient de soutenir en leur donnant les moyens d'agir.

Le Président Édouard Balladur a estimé que le rapport sur la situation du français en Bulgarie et en Roumanie faisait état d'une situation extrêmement préoccupante. La défense de la langue française en Europe fait partie des tâches régaliennes de l'État et il convient d'y consacrer les moyens nécessaires. En outre, il est regrettable que l'État dégage des crédits d'investissement qui ne sont pas accompagnés des crédits de fonctionnement nécessaires.

M. Bruno Bourg Broc a également estimé que le rapport qui venait d'être fait était particulièrement préoccupant, même si le ton se veut optimiste. L'action conduite en faveur du rayonnement de la langue française à Vienne est essentielle en raison du statut de capitale internationale de cette ville. Il est regrettable que les droits d'inscription dans les établissements de l'AEFE soient aussi élevés, ce qui exclut bon nombre d'élèves intéressés par l'apprentissage du français. La diffusion d'*Arte* et de TV 5 doit être améliorée, notamment en Roumanie, où le français recule de manière inquiétante. La présence de la presse française pose également problème : elle est mal diffusée, elle est chère et elle arrive souvent tardivement.

M. François Rochebloine a indiqué qu'il avait cherché à faire un rapport objectif de la situation et que son optimisme relatif provenait de la motivation des personnels du réseau, ce qui n'enlève rien au caractère préoccupant de la situation du français dans les pays visités. La diffusion de la presse et des chaînes de télévision constituent un sujet sur lequel il convient de se pencher.

* *
*

Mercredi 8 juin 2005

Présidence de M. Édouard Balladur, président

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

Mme Martine Aurillac, Rapporteuse, a rappelé que, dans le récent rapport de la Commission internationale pour les Balkans, présidée par M. Giuliano Amato, celui-ci a souligné que le calme qui règne actuellement dans cette région du monde pourrait bien être trompeur, aucun problème de fond n'ayant en fait été réglé. Il préconise que l'Union européenne s'engage davantage dans la région en offrant aux pays balkaniques une perspective d'adhésion. Très modestement, les deux conventions qui nous sont soumises aujourd'hui devraient faciliter le rapprochement économique entre la France et deux pays de cette zone, la Croatie et l'Albanie, dont les situations sont en fait bien différentes.

Peuplée de 3,3 millions d'habitants, dont 70 % de musulmans, l'Albanie dispose d'un certain État de droit et d'une économie fragile : le pouvoir ne parvient pas à combattre le développement des activités illégales et sa capacité à organiser, l'été prochain, des élections législatives libres et honnêtes reste à démontrer. L'Albanie est, après la Moldavie, le deuxième pays le plus pauvre d'Europe, malgré les réformes structurelles engagées avec succès depuis 1998, qui lui ont permis d'afficher un taux de croissance de 5 % en 2004, sans que la population en sente réellement les retombées.

La Croatie, avec ses 4,4 millions d'habitants catholiques à 90 %, bénéficie en revanche d'une stabilité politique assurée par la poursuite de la cohabitation, commencée en 2003, entre un Président de la République, M. Stjepan Mesica, soutenu par la gauche et un Parlement majoritairement de droite. Malgré un taux de chômage de 18 % et un déficit budgétaire élevé, le taux de croissance économique croate était de 3,8 % en 2004 ; si les échanges extérieurs demeurent fortement déséquilibrés, les revenus générés par

l'industrie du tourisme (17 % du produit intérieur brut) contribuent au rééquilibrage des paiements courants. Avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'investissement qui a notamment créé un guichet unique pour l'ensemble des formalités, le pays poursuit ses réformes structurelles.

Au niveau international, les deux pays ont les mêmes ambitions : l'adhésion à l'Union européenne et l'intégration à l'OTAN. Associées à la Macédoine, elles se sont rapprochées au sein de la « Charte Adriatique » pour atteindre ce dernier objectif. Leurs positions vis-à-vis de l'adhésion à l'Union européenne sont en revanche contrastées : signataire d'un accord de stabilisation et d'association, la Croatie a été reconnue comme pays candidat à l'adhésion et, si l'ouverture des négociations a été repoussée à cause de sa coopération insuffisante avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, le général Gotovina étant toujours en fuite, la Croatie a toutes ses chances d'entrer prochainement dans l'Union. Cette perspective est nettement plus lointaine pour l'Albanie, qui n'a pas encore pu signer son accord de stabilisation et d'association du fait du peu de progrès qu'elle a enregistré en matière de renforcement de l'État de droit, d'amélioration du système judiciaire et de lutte contre la corruption.

Les relations économiques de la France avec ces deux pays ne sont pas encore très développées : occupant la onzième place parmi les fournisseurs de l'Albanie et la douzième parmi ses clients à l'exportation, notre pays est le sixième fournisseur et le huitième client de la Croatie, où sont implantées une trentaine de filiales d'entreprises françaises. Quant à notre coopération bilatérale, elle vise en priorité à soutenir les réformes administratives, institutionnelles et judiciaires, sans négliger les programmes culturels et scientifiques, l'Albanie étant membre associé de la Francophonie depuis 1999.

Nos relations avec ces deux pays existent donc, mais doivent être développées. Les deux conventions fiscales y contribueront en facilitant l'établissement d'entreprises provenant d'un pays dans l'autre pays signataire. Elles visent en effet à lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, et à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, en ce qui concerne la Croatie, en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, pour ce qui est de l'Albanie.

La convention franco-albanaise comblera un vide juridique, tandis que la convention franco-croate remplacera la convention franco-yougoslave de 1974, dont l'application avait été prorogée après l'indépendance croate. Toutes les deux sont très largement inspirées du modèle de convention fiscale de l'OCDE. Ont été prévus quelques aménagements, certains habituels de la part de la France, d'autres plus spécifiques.

Les aménagements classiques, figurant dans les deux conventions, concernent principalement la définition de la résidence des sociétés de personnes, l'imposition des gains en capital, les dérogations en matière d'imposition des professions indépendantes, les règles applicables aux revenus d'origine publique des artistes et sportifs, et les modalités d'élimination des doubles impositions.

Les dispositions modifiées par rapport au modèle de l'OCDE à la demande de l'Albanie sont relatives aux conditions pour qu'un chantier soit considéré comme un établissement stable (durée de 9 mois pendant une période transitoire de 10 ans, puis durée de 12 mois, comme dans le modèle OCDE), à l'imposition des intérêts (qui seront soumis à une retenue à la source de 10 %), à celle des redevances (retenue à la source de 5 %, au lieu de l'imposition exclusive dans le pays de résidence) et à l'imposition des dividendes (retenue à la source de 15 % dans le cas général, et retenue de 5 % sur les dividendes payés aux sociétés-mères par leurs filiales, détenues directement ou indirectement à plus de 25 %). Sur ces différents points, des solutions de compromis ont été retenues.

La Croatie n'a en revanche pas fait de demandes particulières et elle a même accepté de modifier les dispositions de la convention franco-yougoslave de 1974 sur quelques points, pour adopter des solutions plus proches du modèle de l'OCDE et plus favorables à la France. Ainsi, pour la taxation des dividendes, le taux général est maintenu à 15 % (comme pour l'Albanie), mais le traitement des dividendes versés aux sociétés-mères est amendé : le taux de prélèvement fixé à 5 % en 1974 est abaissé à 0 % et le seuil de participation pour en bénéficier passe de 25 % à 10 %.

Les deux conventions constituent ainsi un progrès, qui devrait favoriser l'intensification des échanges économiques, mais aussi humains entre les deux pays, alors que seuls 80 Français vivent actuellement en Albanie et environ 600 en Croatie.

L'Albanie ayant ratifié sa convention en mai 2003 et la Croatie l'ayant fait en août 2004, ces deux conventions n'attendent plus que notre approbation pour pouvoir entrer en vigueur.

Conformément aux conclusions de la Rapporteuse, *la Commission a successivement adopté le projet de loi (n° 2112) et le projet de loi (n° 2113).*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Claude Guibal, **le projet de loi n° 1925 autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne visant à compléter la liste des établissements culturels et d'enseignement auxquels s'appliquent les dispositions de la convention culturelle du 4 novembre 1949 et de l'accord par échange de lettres du 9 novembre et du 6 décembre 1954 relatif aux exemptions fiscales en faveur des établissements culturels.**

M. Jean-Claude Guibal, Rapporteur, a indiqué que l'accord dont la Commission était saisie était intervenu en la forme d'un échange de lettres entre les Gouvernements français et italien, signées le 23 novembre 2003. Cet échange de lettres vise à actualiser la liste des établissements culturels et d'enseignement français en Italie et italiens en France, afin de leur permettre de bénéficier d'un régime d'exemptions fiscales consenti de manière réciproque. Il s'agit d'une mesure technique complétant la convention culturelle du 4 novembre 1949 par laquelle les gouvernements français et italiens ont entendu sceller la réconciliation des deux pays après la guerre. A l'époque, avaient été créés les instituts français de Florence, Milan, Naples et Rome et, du côté italien, les centres de Paris, Strasbourg, Aix-Marseille et Lyon.

Plusieurs échanges de lettres sont ensuite intervenus entre les deux Gouvernements : le premier en 1954 pour définir le régime d'exemptions fiscales entre les deux États en faveur des établissements culturels ; le deuxième en 1965 pour mettre à jour la liste des établissements concernés ; le troisième, en 1971, dans le but de préciser les privilèges douaniers accordés aux personnels des institutions culturelles franco-italiennes. Leur régime d'imposition a pour sa part été réglé par la convention franco-italienne visant à éviter les doubles impositions, celle-ci permettant l'imposition dans l'État qui verse les rémunérations.

Le nouvel accord abroge celui de 1965, afin de tenir compte du côté français de la transformation du centre culturel de Rome en un bureau de coopération linguistique et artistique intervenue en 1994 et d'y inclure les lycées français gérés par l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) ; pour la partie italienne, se sont ajoutés à la liste précédente l'institut italien de la culture de Lille et l'école italienne Léonard de Vinci de Paris. Les établissements français bénéficiant désormais des exemptions fiscales et douanières sont les sept instituts culturels rattachés à l'Ambassade de France à Rome (Florence, Gênes, Milan, Naples, Palerme, Rome et Turin), l'Académie française à Rome (Villa Médicis), l'École française de Rome, qui est un institut de recherche, et les lycées du réseau de l'AEFE.

Le Rapporteur a ensuite donné quelques chiffres sur l'enseignement du français en Italie : 25 % des élèves, soit 840 000, étudient notre langue, ce qui la place au deuxième rang ; on compte 17 000 professeurs italiens de français dans l'enseignement primaire et secondaire ; il existe 23 sections bilingues à option française dans des lycées italiens ; chaque année le nombre d'élèves étudiant la langue française recule d'environ 1 %. La loi dite Moratti rend obligatoire l'apprentissage de deux langues vivantes européennes et elle peut constituer une opportunité pour enrayer le déclin de l'enseignement du français en Italie.

Après avoir rendu hommage à l'action de l'Alliance française en faveur de l'enseignement du français et insisté sur sa capacité à s'autofinancer sans recourir aux aides de l'État, à la différence des centres culturels, financés et gérés par le Ministère des Affaires étrangères et qui subissent les effets d'un désengagement progressif, le Rapporteur a proposé d'adopter le projet de loi en indiquant que cela constituerait un signe utile pour que les autorités italiennes engagent de leur côté la procédure d'approbation.

M. Jacques Remiller a fait part de son accord sur la nécessité de conforter l'enseignement du français en Italie. Il s'est cependant interrogé sur la situation de l'enseignement de l'italien en France, surtout dans les départements riverains de l'Italie et a demandé si des accords existaient en la matière.

Mme Martine Aurillac a souhaité savoir si la France avait conclu d'autres accords du même type, notamment avec l'Espagne.

M. Yves Nicolin a demandé quel était le coût global du réseau culturel, scientifique et d'enseignement en Italie et souhaité savoir quel était le coût induit par l'accord soumis à la Commission. Il a émis le souhait qu'à l'avenir le Gouvernement transmette systématiquement l'évaluation du coût des textes soumis au Parlement.

M. Axel Poniatowski a estimé que la position du français était remise en cause, tant dans le monde diplomatique que dans celui des affaires et des milieux scientifiques et techniques. A cet égard, l'Alliance française constitue un outil essentiel, qui permet à notre pays de bénéficier de nombreux relais, tout en étant très largement autofinancé. Il serait souhaitable que la Commission fasse un point sur l'action de l'Alliance française.

Le Rapporteur a apporté les éléments de réponse suivants :

— l'enseignement de l'italien en France a tendance à diminuer de manière symétrique avec l'enseignement du français en Italie ; il serait souhaitable de relancer le développement des sections bilingues dans les deux pays ;

— les échanges entre les deux pays ont été plus nourris par le passé et il est nécessaire que l'État, les collectivités locales et les établissements d'enseignement se mobilisent afin de relancer la coopération bilatérale ;

— l'accord soumis à la Commission constitue un instrument classique et il en existe avec la plupart des États ; un accord similaire est intervenu avec l'Espagne sous la forme d'un échange de lettres en novembre 2002 ;

— le coût de cet accord est marginal, puisqu'il concerne un faible nombre d'établissements et de personnels et qu'il est consenti sur la base de la réciprocité entre les deux États ;

— les établissements mentionnés dans l'accord relèvent de tutelles et de budgets différents, il est donc malaisé de donner des chiffres globaux de coûts de fonctionnement ; cette dispersion des tutelles peut nuire à la lisibilité de notre action ; à la différence des centres culturels, qui coûtent cher, les alliances françaises sont autofinancées et obtiennent de très bon résultat en matière d'enseignement du français.

Le Président Édouard Balladur a observé, à propos de la comparaison entre les centres culturels et les alliances françaises, que la qualité de l'enseignement et les missions des deux institutions différaient. Il a déploré le déclin de l'apprentissage du français en Italie en indiquant que désormais, dans ce pays, à l'exception du Saint Siège, sa maîtrise n'était plus requise pour embrasser la carrière diplomatique. La généralisation de l'obligation d'apprendre deux langues vivantes européennes dans le système secondaire ne constitue pas une panacée pour le français : à l'Est de l'Europe, il est souvent devancé par l'allemand et, dans les autres pays, par l'espagnol, qui bénéficie d'une grande attractivité. Ce recul du français a motivé le dépôt d'une proposition de résolution qui vient d'être renvoyée à la Commission et qui tend à faire du français la langue de référence pour la codification et l'interprétation des textes juridiques de l'Union européenne : il serait souhaitable que cette proposition soit discutée avant la fin de la session.

Le Président a ensuite déclaré que la Commission pourrait utilement établir un bilan de notre action culturelle, scientifique et linguistique en Espagne, en Italie, en Grèce et en Égypte. Citant le cas de ce dernier pays, il a indiqué qu'il serait nécessaire d'obtenir des informations sur la polémique à l'Institut français d'archéologie orientale, qui a suscité d'abondantes controverses dans le monde de l'égyptologie.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1925).*

*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jacques Remiller, **le projet de loi n° 2155 autorisant l'approbation du traité sur le droit des marques.**

M. Jacques Remiller, Rapporteur, a expliqué que le traité sur le droit des marques, conclu il y a maintenant plus de dix ans, en 1994, en vigueur depuis le 1^{er} août 1996, n'était pas, contrairement à sa dénomination, l'instrument qui fixait les grands principes du droit international des marques, mais qu'il n'en constituait qu'une première étape, puisqu'il se bornait à harmoniser et simplifier les procédures administratives nationales.

Modeste, cet objectif n'en est pas moins important, dans la mesure où il propose à des États ayant des pratiques administratives longues et coûteuses de s'aligner sur les pratiques efficaces, déjà en vigueur dans un grand nombre de pays. Il définit à cette fin le maximum exigible d'un déposant qui veut enregistrer une marque dans son pays, tant au niveau de l'enregistrement initial que du renouvellement ou de la modification de cet enregistrement. Les deux principes clés du traité sont donc protection des entreprises et simplification des démarches.

On pourrait s'interroger sur la légitimité que peut avoir un traité international dans la détermination de procédures nationales. Cette démarche est liée au caractère fondamentalement international du droit des marques tel qu'il s'est construit depuis la fin du XIX^{ème} siècle. Ainsi, les règles relatives à l'enregistrement international des marques ont été forgées dès l'arrangement de Madrid, en 1891, arrangement complété par un protocole en 1989. Le système de Madrid permet au déposant d'obtenir la protection de sa marque dans tous les États liés par des conventions sur la propriété intellectuelle en n'effectuant qu'un seul dépôt dans son pays. D'où l'intérêt de définir, en amont, une procédure d'enregistrement nationale simple et efficace.

Un tel système est d'autant plus justifié dans le cadre de la mondialisation économique qui fait des marques, au départ signes distinctifs d'une entreprise, des identifiants au rôle stratégique. Il est en effet économiquement prouvé qu'un produit ou un service de marque est plus rentable et offre un avantage concurrentiel certain. Inutile de préciser qu'avec la concurrence toujours plus vive qui prévaut aujourd'hui, l'importance de ces actifs immatériels que sont les marques ne fait que croître : c'est tout le sens de la lutte contre la contrefaçon engagée par notre pays, contrefaçon qui coûte chaque année à la France 30 000 emplois – 200 000 à l'Union européenne – et compte pour 10 % du commerce international, allant du textile au cognac, en passant par le Viagra et les pièces d'avion.

Au regard de ces enjeux, il peut paraître étonnant que notre pays n'ait pas encore approuvé le traité sur le droit des marques. A dire vrai, cet état

de fait s'explique aisément : l'ordre juridique interne est déjà en conformité avec les prescriptions internationales, notre pays se caractérisant par une législation nationale de longue date très protectrice pour les déposants de marques. En outre, les quelques dispositions du droit français qui n'étaient pas en conformité avec le traité sur le droit des marques ont été modifiées par un décret du 25 février 2004.

En réalité, si l'approbation du traité sur le droit des marques par la France est éminemment souhaitable, c'est non tant pour des raisons juridiques que pour des raisons politiques et diplomatiques. En effet, le traité sur le droit des marques devrait connaître des modifications importantes en 2006, afin que soient notamment prises en compte les évolutions technologiques. C'est ainsi sur la question du dépôt électronique des demandes d'enregistrement que devraient avoir lieu les avancées les plus importantes. Plus encore, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle envisage de faire progresser, sur le fond, les règles relatives au droit international des marques.

Dans ces négociations aux enjeux économiques de premier ordre, il importe que la France puisse faire valoir ses vues. La condition *sine qua non* en est qu'elle approuve le traité sur le droit des marques, approbation que M. Jacques Remiller a, pour ces raisons, vivement recommandée.

Se référant au dispositif français de lutte contre la contrefaçon, **le Président Édouard Balladur** a souhaité avoir des précisions sur le principe de droit qui justifiait la poursuite, non seulement des auteurs de contrefaçons, ce qui va de soi, mais également des consommateurs.

M. Jacques Remiller a répondu que le consommateur pouvait, dans ce cas, être considéré comme receleur. Il a ajouté que la contrefaçon intervenait dans de multiples aspects de la vie quotidienne, citant l'interception récente par la douane française de maillots contrefaits, à l'occasion de la finale de la Coupe de France qui avait opposé Auxerre à Sedan. Il en a également souligné les dangers pour la santé publique, lorsque la contrefaçon touchait les médicaments. Quant à ses conséquences économiques, elles peuvent toucher même de grandes marques de luxe qui, parfois, ferment boutique dans certains pays.

M. Axel Poniatowski a approuvé ces propos, faisant valoir que les consommateurs de produits contrefaits alimentaient le système.

Indiquant qu'il s'était penché sur le sujet pour le Conseil de l'Europe, qui organisait d'ailleurs une conférence sur ce thème en septembre prochain, **M. Bernard Schreiner** a souligné le danger, pour les pays en voie de développement, de la diffusion de médicaments contrefaits.

M. Yves Nicolin, rappelant qu'il était élu d'une région textile, a fait observer que, sans avoir de conséquences en termes de sécurité ou de santé comme la contrefaçon des pièces détachées aéronautiques ou des médicaments, la contrefaçon textile avait des conséquences redoutables pour notre pays, dans lequel l'industrie textile se place en deuxième position en matière d'emplois. Par conséquent, même si chacun des 500 000 touristes français qui se rendent chaque année à l'étranger n'achète qu'une chemise de grande marque française contrefaite, ce sont cependant 500 000 chemises fabriquées par cette marque qui ne sont pas achetées en France. Il a ajouté qu'en 1996, il avait attiré l'attention des responsables français sur l'importation, en France, de textiles teints avec des substances cancérogènes, dont l'utilisation à la fabrication est interdite en France mais qu'aucune mesure visant à interdire ces exportations n'avait pour autant été prise.

En écho aux propos sur la contrefaçon de médicaments, **M. Guy Lengagne** s'est élevé contre les multiples publicités pour des médicaments envoyées par courrier électronique, dont on pouvait penser qu'elles concernaient pour beaucoup des produits contrefaits. Il s'est étonné que des poursuites ne soient pas systématiquement lancées en remontant à la source des auteurs de ces courriels.

M. Jean-Claude Guibal a, par extension, évoqué les problèmes liés au téléchargement de biens culturels sur Internet : faut-il taxer le flux ou pénaliser l'usage, comme on le fait en matière de contrefaçon ?

M. Jacques Remiller a rappelé qu'un million de téléchargements avaient lieu chaque jour et que 40 % des logiciels informatiques étaient soit contrefaits, soit volés.

Le Rapporteur a constaté qu'effectivement, il était fréquent que, du fait des marques, les actifs immatériels d'une entreprise représentent une valeur financière supérieure à celle de ses actifs matériels. Il a cité l'exemple des ventes de Chablis aux États-Unis, qui représentent sept fois plus de Chablis que la production elle-même.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2155)*.

Informations relatives à la Commission

Ont été nommés, le 8 juin 2005 :

- *M. Paul Quilès*, rapporteur pour le projet de loi n° 2109 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne relatif au centre spatial guyanais (ensemble trois annexes) et pour le projet de loi n° 2110 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne relatif aux ensembles de lancement et aux installations associées de l'Agence au centre spatial guyanais (ensemble trois annexes) ;
- *M. Philippe Cochet*, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Colombie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure (n° 2174) ;
- *M. François Loncle*, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure (n° 2175) ;
- *M. René André*, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la Bosnie-Herzégovine sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 2176) ;
- *M. Jacques Remiller*, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 2177) ;
- *Mme Chantal Robin-Rodrigo*, rapporteure pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'amendement à l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, signé à Paris le 29 mai 1990, en vue d'admettre la Mongolie comme pays d'opérations, adopté à Londres le 30 janvier 2004 (n° 2178) ;
- *M. Henri Sicre*, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention du 24 septembre 2003 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre dans le domaine de l'enseignement (n° 2180) ;
- *M. Eric Raoult*, rapporteur pour le projet de loi n° 2234 autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique ;
- *M. Axel Poniatowski*, rapporteur pour le projet de loi n° 2279 portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998 ;
- *M. Guy Lengagne*, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'adhésion à l'accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique, de l'Atlantique du nord-est et des mers d'Irlande et du Nord (ensemble une annexe) (n° 2336) ;
- *M. Jean-Claude Guibal*, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Bahreïn sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 2337) ;
- *M. Bruno Bourg-Broc*, rapporteur pour la proposition de résolution n° 2338 présentée par MM. Edouard Balladur, Pascal Clément, Pierre Lequiller, Hervé de Charette, Roland Blum, Michel Destot, Jacques Godfrain, François Loncle et François Rochebloine sur la mise en œuvre de l'action-cadre « Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire » (n° E 2853).

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 31 mai 2005***Présidence de M. Guy Teissier, président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Nick Witney**, directeur de l'agence européenne de défense.

Le président Guy Teissier a remercié M. Nick Witney de s'être rendu à l'invitation de la Commission de la défense malgré un emploi du temps chargé, mais également d'avoir confirmé sa participation aux universités d'été de la défense, qui se tiendront en septembre. Il a rappelé que M. Nick Witney, spécialiste reconnu des questions de défense en Grande-Bretagne, après avoir occupé diverses fonctions, est devenu en 2002 le directeur général de la politique de sécurité internationale pour le compte du ministère de la défense, chargé notamment des affaires politiques relatives à l'OTAN, l'Union européenne et la défense antimissiles. Détaché depuis 2004 au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, il a présidé le groupe de travail chargé de créer l'AED, qu'il dirige depuis le 30 juillet de l'année dernière. Un des quatre projets phare de l'Agence est la constitution d'un marché européen des équipements de défense ; la Commission apprécierait d'en connaître l'état d'avancement. Se pose également la question, encore évoquée tout dernièrement avec la ministre de la défense, des modalités d'un regroupement de certaines industries dans les divers pays de l'Union, qui permettrait de mieux résister à une concurrence américaine toujours plus vive.

M. Nick Witney s'est réjoui de l'occasion qui lui a été donnée de venir exposer les principaux éléments qui ont présidé à la création de l'Agence européenne de défense, objet de bien des espoirs, notamment en France, pays qui a joué un rôle moteur dans la mise en place de celle-ci.

L'Agence européenne de défense a pour mission de « *soutenir les États membres dans leur effort d'amélioration des capacités de défense européennes dans le domaine de la gestion de crise et appuyer la PESD actuelle et telle qu'elle évoluera à l'avenir.* » Ce n'est donc pas une instance supranationale, mais plutôt un organisme à caractère intergouvernemental, en ce sens que son action s'adresse avant tout aux États membres qui y participent tout en servant un objectif commun : développer les capacités de défense

européennes. Aussi doit-elle être à même de mettre l'accent sur l'avenir des forces armées au sein de l'Union européenne dans les dix prochaines années, ce qui suppose une bonne connaissance de l'état des recherches et de la technologie – une des directions de l'agence y est consacrée –, mais également des capacités des forces armées et de leurs besoins précis à court et à long terme, et bien entendu de l'évolution de la politique européenne de sécurité et de défense.

L'Agence a quatre fonctions principales : développer les capacités de défense, promouvoir la collaboration dans le domaine de la recherche de défense, promouvoir la coopération en matière d'armement ; enfin, améliorer la base industrielle et technologique de la défense et soutenir la création d'un marché européen compétitif des équipements de défense. La création de l'AED apparaît à cet égard comme le fruit d'un consensus entre États membres et une réponse aux reproches formulés depuis des années par les Américains sur l'insuffisance des dépenses militaires européennes. Force est de constater, à la lumière de l'expérience acquise lors des opérations menées par l'Union européenne, que la sécurité européenne souffre, par comparaison avec l'étranger, de manques, de lacunes qui nuisent à sa capacité à mener à bien une activité de défense européenne. Ce sont toutes ces lacunes qu'il faut combler si l'on veut notamment pouvoir aligner des forces de projection.

Si l'élaboration d'une stratégie européenne de sécurité est à l'évidence un élément déterminant, encore faut-il savoir dépenser son argent à bon escient, particulièrement dans le domaine des équipements de défense. L'Agence peut être un moyen d'atteindre cet objectif. Les pays européens dépensent environ 160 milliards d'euros par an pour leur défense ; il faut pouvoir utiliser au mieux toutes ces capacités d'équipement en favorisant un retour d'investissement entre les États membres. Certains trouveront peut-être que cette analyse n'a rien d'original, que les pays sont trop individualistes pour être capables d'une action conjointe, que les besoins sont trop calculés en fonction de programmes nationaux que leurs promoteurs tiennent à faire fonctionner en individuel. Mais la consolidation de nos approvisionnements exige justement de ne plus travailler sur une base individuelle. Notre industrie souffre de cette fragmentation des budgets nationaux de défense, chaque pays s'appuyant à l'excès sur des commandes nationales, au risque de compromettre l'avenir à long terme. Le diagnostic étant ainsi posé, il faut que les fournisseurs se concertent afin d'aboutir à une offre unique.

La plupart de ces problèmes ont déjà été identifiés par les États membres. Des groupes de coopération ont été créés, afin tout à la fois de mieux utiliser leurs budgets et de favoriser la recherche et le développement technologique dans le domaine de la défense. Toutefois, la coordination des actions ainsi menées reste insuffisante. L'idée qui a présidé à la création de

l'Agence est de rendre cohérents tous ces efforts afin d'améliorer la défense européenne par une intégration des processus. Les analyses et les propositions de l'Agence visent précisément à permettre de mieux travailler. Sans doute paraîtront-elles parfois quelque peu provocatrices aux yeux des ministères de la défense, mais le but est que l'Agence fonctionne comme un catalyseur en exprimant une volonté politique.

Pour mener à bien ses missions, l'Agence disposera à terme d'un effectif de quatre-vingts personnes – il est actuellement de cinquante – et d'un budget général assez modéré de 20 millions d'euros par an, dont 3 millions d'euros pour la recherche. Ce à quoi vient s'ajouter la possibilité de budgets *ad hoc* fournis par les États membres pour des projets ou programmes spécifiques. Mais l'essentiel pour cette petite agence reste l'ambition d'être capable d'assumer ses responsabilités.

Le Secrétaire général du Conseil/Haut représentant pour la PESC, M. Javier Solana, est le chef de l'Agence. Une série d'arrangements administratifs entre les gouvernements permettent aux ministres de la défense de pouvoir s'exprimer au comité directeur. Celui-ci s'est déjà réuni trois fois. Les chefs d'état-major des armées et les directeurs nationaux d'armement, les responsables des secteurs technologiques et de défense peuvent y assister.

L'Agence peut mener son action en adoptant une géométrie variable. Vingt-quatre États membres y participent, autrement dit tous les pays de l'Union à l'exception du Danemark. Cela ne signifie pas pour autant que tout ce que fait l'Agence doit être repris par les vingt-quatre États : rien n'interdit à certains d'entre eux de travailler ensemble dans le cadre d'un groupe particulier sur un projet donné. Il sera ainsi possible de regrouper tous les agendas économiques, industriels et militaires afin de mieux identifier, puis renforcer les liens et les synergies entre États membres. L'Agence fonctionne de manière totalement intégrée.

Après avoir décrit l'organigramme, puis la méthode de travail de l'Agence européenne de défense, M. Nick Witney a détaillé le programme de travail de l'année 2005. L'AED, qui s'installera le mois prochain dans de nouveaux locaux avec son effectif de 50 personnes, a cherché à tisser des liens avec les diverses parties prenantes : entreprises, Commission européenne, Comité politique et de sécurité, UEO, Groupe armement de l'Europe occidentale, Organisation de l'armement de l'Europe occidentale, *Letter of Intent* (LoI), etc. Les relations entre les États membres sont évidemment un élément clé de l'activité de l'Agence, qui leur envoie régulièrement questionnaires et communiqués. Elle a en effet besoin pour fonctionner de trouver des informations et des idées auprès des États membres.

L'Agence mène ses activités en soutien des travaux du Conseil et s'attache à quatre projets phare : l'étude des besoins de l'Union dans le domaine des communications, commandement et contrôle (C3), une étude technologique sur les drones, les futurs besoins en véhicules blindés et la création d'un marché de défense européen concurrentiel pour améliorer l'efficacité économique des dépenses d'équipements (EDEM). Mais elle s'intéresse également à d'autres projets et initiatives spécifiques.

Le succès de l'entreprise suppose de respecter plusieurs conditions. Il faudra veiller tout d'abord à ce que l'Agence reste totalement indépendante. Mais il lui faudra en même temps, puisqu'elle travaille pour eux, obtenir et garder la confiance et le soutien des États membres en termes de financements, de personnels compétents et surtout en termes d'engagements. Les 160 milliards d'euros représentant le budget total des États membres en matière de défense resteront du ressort des vingt-quatre ministres de la défense ; encore faut-il déterminer, et c'est précisément la mission de l'AED, ce que seront les futurs besoins et capacités pour dépenser cet argent à bon escient tout en développant les capacités de l'Europe en matière de recherche et de technologie de défense.

Le président Guy Teissier a estimé que la consultation électorale qui venait de se dérouler avait affaibli la France, mais également l'Europe. A-t-on réfléchi à de nouvelles modalités qui permettraient à l'Agence de continuer à exister en cas de rejet définitif du projet de traité constitutionnel ?

M. Nick Witney a répondu que l'existence de l'Agence, quand bien même elle s'inscrivait dans une démarche commune, ne dépendait pas totalement du traité constitutionnel et que son rejet par la France ne l'empêchait pas de continuer à travailler. Cela dit, le traité constitutionnel est très important pour ce qui touche notamment à la PESC. L'Agence apparaissant comme un symbole de la volonté des pays membres, elle sera appelée à devenir un acteur important sur le plan international. Il faut espérer que les objectifs fixés en matière de PESC par le projet de traité constitutionnel seront atteints. Encore faut-il savoir s'il existe réellement une volonté de construire une Europe capable d'assumer toutes ses responsabilités en matière de sécurité. La récente consultation électorale française a montré à quel point cela pouvait être difficile, mais nul doute que les Européens espèrent que l'Union deviendra bientôt un acteur très important sur la scène internationale. Comme l'a indiqué M. Solana la veille, c'est en tout cas ce que souhaitent tous les chefs d'État et de gouvernement européens. Le vote de ce dimanche a bien montré une absence de consensus en France, qui affecte évidemment toute l'Union européenne, mais cela ne saurait empêcher l'AED de continuer à travailler.

M. Charles Cova, reprenant plusieurs questions peut-être impertinentes qu'il avait déjà posées à l'occasion d'un colloque franco-grec

consacré à l'AED, a noté que l'Agence n'avait pas seulement pour mission d'insuffler une dynamique dans le secteur de l'armement, mais bel et bien de créer un véritable secteur industriel européen de l'armement. Compte tenu de la faiblesse de ses moyens humains et financiers, ne risque-t-elle pas devenir un simple organe consultatif et, finalement, un supermarché de l'armement ? Sachant que, jusqu'à présent, les industriels de défense nationaux imposent de fait des systèmes d'armes aux utilisateurs, comment l'AED parviendra-t-elle à inverser cette tendance, afin que ceux qui conduisent les opérations et utilisent les systèmes d'armes soient largement consultés en amont et fassent valoir leur point de vue ? Enfin, compte tenu de la difficulté à trouver un consensus sur le dossier de l'armement européen, l'ouverture accrue des marchés nationaux ne devra-t-elle pas s'accompagner de la mise en place d'un système de préférence communautaire ?

M. Nick Witney, tout en assurant que ces questions n'avaient rien d'impertinent, a insisté sur le fait que l'AED était une agence de défense, même si cette fonction en fait indéniablement une agence d'armement. C'est à ce titre qu'elle a une importance fondamentale pour les futures capacités de défense de l'Europe. Lorsque celle-ci devra envoyer ses hommes et ses femmes gérer des situations de crise, nul doute que le secteur de l'armement prendra une importance énorme, y compris dans les économies nationales. Cela fait partie de ce que l'on appelle le « soutien durable à la défense » dans nos sociétés.

Il est parfaitement exact que la dynamique impulsée doit essentiellement viser à déterminer les besoins des forces armées. Celles-ci doivent donc être invitées à les exprimer afin que la R & T et les industries se mettent ensemble pour produire les équipements nécessaires. Non seulement c'est bien ce qui est prévu, mais cela répond tout à fait aux intérêts de ces industries. Toute la difficulté est d'évaluer les besoins futurs, les technologies progressant parfois plus vite que les soldats... Tout cela exige un bon dialogue entre les utilisateurs et les industries d'armement. Il existe pour ce faire des systèmes nationaux : les ministres de la défense préparent l'avenir par des concertations avec l'état-major, la DGA, etc. Ce sont ces modèles qu'il faudra recréer dans l'Agence afin d'être à même d'anticiper sur les besoins futurs tout en définissant ce qui est pertinent et important pour les technologies d'armement, mais également pour être en mesure de recevoir toutes les idées et suggestions.

Entre autres tentatives importantes menées au cours de cette première année d'activité, l'Agence essaie de faciliter le travail des ministres de la défense afin que ceux-ci puissent se mettre d'accord dès la fin de l'année pour commencer à ouvrir les marchés d'armement à l'intérieur de l'Europe. Jusqu'à présent, le marché des armements était en quelque sorte dispensé de

suivre les règles du marché intérieur, un code intergouvernemental enjoignant les participants à s'ouvrir à la concurrence transfrontières à l'intérieur de l'Europe. Ce dont il est question désormais, c'est d'un code définissant la manière dont doit se conduire un État européen par rapport à un autre État européen s'agissant de ses acquisitions de défense. Toutefois, il ne concerne pas les achats hors d'Europe. La discussion se poursuit entre les 24 États membres, certains défendant l'idée d'une préférence européenne, d'autres s'y opposant. Cette question ne fera vraisemblablement pas l'objet d'un consensus dans les deux années à venir. Mieux vaut pour l'instant s'en tenir à ce constat et se concentrer sur ce qu'il est possible de faire pour nous conduire le mieux possible les uns envers les autres en Europe.

M. Yves Fromion a remarqué que si l'existence de l'Agence ne dépendait pas du traité constitutionnel, celui-ci n'en prévoyait pas moins la création de coopérations structurées permanentes, de nature à la vivifier, à l'alimenter, à lui donner une véritable raison d'être en offrant aux États qui avaient acquis une bonne expérience dans le domaine des industries de l'armement ou même de la pratique militaire l'occasion de se retrouver. L'échec du référendum en France peut à cet égard avoir des conséquences dommageables.

Les problèmes industriels sont déjà difficiles à traiter, mais la coordination des politiques de recherche des différents pays ou industriels européens paraît une entreprise encore plus malaisée. Comment l'Agence peut-elle devenir l'instrument d'une cohérence accrue de la recherche de défense et de sécurité en Europe ? Peut-on imaginer une démarche inspirée de la procédure française du plan prospectif à trente ans (PP 30), qui permet de déterminer les domaines d'action possibles ? Peut-on par exemple définir très précisément les domaines dans lesquels nous souffrons d'un décalage technologique par rapport aux États-Unis ou à d'autres pays ?

Enfin, le missilier européen MDBA, membre du groupe EADS, qui vient de devenir le numéro un mondial du secteur, propose que l'Europe se dote d'un missile air-air unique. C'est effectivement un enjeu majeur, qui pose de surcroît le problème de la préférence communautaire. Un tel dossier – pour l'heure simple proposition – ne serait-il pas pour l'AED l'occasion d'exprimer ses potentialités ?

M. Nick Witney s'est déclaré d'accord sur le fait que, faute de traité, il n'existe pas encore de structures de coopération renforcée. Mais l'Agence ne peut être efficace si son action repose systématiquement sur le consensus. Il est explicitement prévu que de petits groupes d'États pourront se constituer et travailler ensemble. C'est le principe d'un fonctionnement à géométrie variable. À la différence d'une structure permanente de coopération,

la composition de ces petits groupes variera selon le projet considéré, ce qui n'est pas forcément une mauvaise chose.

Pour ce qui est de la recherche, chacun connaît la réalité : seuls six ou sept pays européens ont des budgets de recherche de défense substantiels. L'élévation du niveau de coopération en matière de R & T est évidemment un objectif essentiel : en Europe, le financement international ne représente que 5 % du total des moyens financiers consacrés à la recherche. La solution doit être recherchée du côté d'une réflexion conjointe du type PP 30 pour déterminer les technologies d'avenir sur lesquelles l'Europe devrait prioritairement concentrer son action, par contraste avec le système actuel où les priorités nationales sont déterminantes. Les Etats intéressés devront voir s'ils peuvent décider d'une coopération *top-down* : peut-être parviendra-t-on ainsi à davantage de collaboration qu'à l'heure actuelle.

S'agissant du missile unique proposé par MDBA, il n'est pas certain que l'Agence puisse influencer sur les politiques d'acquisition déjà en cours, sachant que des fonds ont déjà été dépensés pour les développements et que les programmes sont déjà lancés. Pour espérer un certain succès, l'Agence devra agir au bon moment, autrement dit à un stade suffisamment précoce dans les projets, après avoir fait la synthèse des besoins des différents Etats. L'idée d'un missile commun commence à faire son chemin autour du concept du missile antichar TRIGAT, qui pourrait constituer un projet pour l'avenir. L'Agence entend se pencher, avec les Etats membres, sur les domaines les plus prometteurs, susceptibles de répondre aux « besoins dormants » dans les différents pays, comme par exemple les véhicules de combat blindés.

Le président Guy Teissier s'est demandé si l'harmonisation des calendriers de chaque pays ne sera pas une des difficultés que devra résoudre l'Agence. Ce peut être déjà le cas au niveau des missiles, mais rien ne dit que le même problème ne se posera pas pour les avions de combat ou les drones. Cela supposerait de commencer par un travail de recensement des besoins, suivi d'un gros travail de persuasion pour que les programmes puissent aller de pair, afin d'éviter les difficultés qui ont pu se présenter avec l'A 400 M.

M. Nick Witney a reconnu que le calendrier était la clé de tout et son harmonisation une condition essentielle. Les drones ont été à cet égard l'occasion d'une grande déception : la situation, qui a été évoquée la semaine précédente devant les ministres en comité directeur, n'est pas satisfaisante : alors même qu'il s'agit d'un nouveau champ très prometteur de coopération, des projets distincts sont en cours avec notamment le projet Eurohawk allemand et le projet français Euromale. La France recherche des partenaires ; peut-être y a-t-il là l'opportunité d'une collaboration qui contrasterait avec les traditionnelles fragmentations dans la définition des besoins et de technologies. Actuellement, six ou sept pays européens réfléchissent séparément au problème

qui consiste à faire voler des avions sans pilote : ce sera une des tâches de l'Agence pour cette année de convaincre les membres intéressés de travailler ensemble, par exemple, à la construction d'un démonstrateur de drone. Quant aux chantiers navals, on en dénombre 23 en Europe, et 23 programmes distincts... Dans le domaine des véhicules de combat blindés également, la fragmentation est importante et les ministres ont enjoint l'Agence à se pencher résolument sur la question de la prochaine génération d'engins, dont six ou sept pays européens auront besoin dans la prochaine décennie. Encore faudra-t-il rapidement étudier les calendriers respectifs pour rendre la coopération possible.

M. Jérôme Rivière a rappelé que l'un des sujets d'inquiétudes lié au projet de traité constitutionnel tenait au fait que l'article 41 présentait l'OTAN comme l'instance de mise en œuvre de la défense collective de tous les États – et non plus de certains, comme dans le traité de Nice – qui en étaient membres. Dès lors que les principaux États en termes d'investissements de défense sont membres de l'OTAN, quelles peuvent être les relations entre l'Agence et le commandement allié de transformation (ACT), qui joue un rôle majeur dans la définition des capacités des forces américaines avec lesquelles les armées européennes s'engagent à coopérer régulièrement ? Comment articuler le besoin de création de capacités européennes tout en répondant à la demande pressante des Américains de parvenir à une normalisation ?

M. Nick Witney a rappelé que les États-Unis reprochaient depuis deux ou trois décennies à l'Europe de ne pas suffisamment investir dans sa défense. Cette critique est bien connue et, il faut le dire, assez justifiée. Et lorsque les Américains commencent à critiquer l'AED, il est facile de leur faire remarquer que celle-ci répond précisément à leur souhait de voir s'accroître les capacités de défense de l'Europe. Cette augmentation répondra aux besoins tant des États membres que de l'OTAN, les objectifs respectifs n'étant pas incompatibles. Les projets poursuivis par l'Agence ne nuisent aucunement à une intégration avec l'OTAN. Il serait vraiment dommage de mettre l'accent dans les deux organisations sur les mêmes domaines, ce qui n'aboutirait qu'à des doublons, même si certains d'entre eux, comme le C3, exigent qu'on y travaille ensemble. À l'inverse, certains problèmes sont spécifiquement européens, tel celui des groupements tactiques. Il ne servirait à rien pour l'Europe de tout faire pour que ceux-ci aient leurs propres normes de communication : le système doit pouvoir fonctionner avec celui de l'OTAN. En outre, les mécanismes dits de développement des capacités permettent des compensations entre les autorités de l'Union européenne et celles de l'OTAN. Nous avons tout intérêt à les maintenir et à les faire progresser afin qu'ils s'intègrent bien dans le processus de transformation de l'alliance.

M. René Galy-Dejean a demandé si l'Agence disposait de certains moyens de pression, sinon de contrainte, voire de coercition. Sa création aurait pu résulter d'une démarche commune de plusieurs pays désireux, en dehors même de toute considération relative à l'Union européenne, de mutualiser en quelque sorte des problèmes qu'il est plus facile de traiter à plusieurs qu'individuellement. À côté de cette volonté de mutualisation, de mise en commun volontaire tout en gardant une extrême souplesse, les différents traités qui ont marqué la marche en avant de l'Union européenne ont imposé, dans nombre de secteurs, des contraintes de plus en plus fortes sur chacun des pays. L'Agence a-t-elle été dotée par le traité de Nice – ou par le traité constitutionnel, s'il avait été approuvé – de quelques moyens de pression, voire de contrainte sur les États, ou bien continue-t-elle de procéder d'une démarche de mise en commun, de mutualisation volontaire, dont chacun des participants peut se retirer à loisir ?

M. Nick Witney a reconnu que tel était bien le cas. Les outils de l'Agence restent la pression, la persuasion, la force de la logique, de l'analyse, la force d'une bonne idée. L'AED n'a aucun moyen de contraindre un pays membre dans un domaine qui touche de très près à la souveraineté nationale. Force est de s'en remettre à ce que les vingt-quatre États participants choisissent de faire. Ils ont donné à l'Agence une mission très claire en fixant un calendrier dont beaucoup s'accordent à reconnaître qu'il est très serré. À chaque fois que l'Europe part en opération, l'ampleur des problèmes est évident pour tous les pays participants : chaque contingent arrive avec des radios qui ne peuvent pas communiquer avec celles des autres, les véhicules de combat sont de douze types différents et il est impossible de se prêter des pièces de rechange. Les gens comprennent rapidement qu'il devient de plus en plus nécessaire de mutualiser les moyens et de mettre les ressources en commun pour augmenter les capacités. Ce à quoi vient s'ajouter une logique économique : il faut que la base industrielle et technologique suive. Si les pays membres sont prêts à prendre les décisions que leur proposera l'Agence comme un moyen de résoudre un problème qu'ils ont déjà identifié, ce sera un succès. Inversement, s'ils ne sont pas prêts à accepter ces décisions ni disposés à dépenser leur argent d'une façon assez différente de ce dont chacun d'eux avait jusqu'à présent l'habitude, ce sera un échec. Tel est l'enjeu auquel est confrontée l'AED.

M. Hugues Martin a relevé que le budget de recherche de l'Agence était quasiment nul à l'échelle de l'Europe. Peut-on envisager la création d'antennes extérieures ? À Bordeaux existe par exemple un bassin de très haute technologie dans le domaine militaire, spatial et de défense. Peut-on imaginer y trouver un jour une antenne extérieure de l'AED, et dans quelles conditions ?

M. Nick Witney a regretté de ne pas connaître plus précisément l'avenir de l'Agence : on en saura davantage lorsque, à la fin de l'année, les Etats se seront mis d'accord sur un profil financier de trois ans. Quoi qu'il en soit, il ne paraît pas vraisemblable, dans un avenir immédiat, que l'Agence crée des sortes d'ambassades dans les différents pays. L'AED travaille d'ores et déjà en étroite concertation avec le Conseil et les états-majors. C'est encore une petite structure – elle sera un peu plus grande l'année prochaine – et il faudra convaincre les États participants d'apporter de l'argent en leur expliquant que leurs budgets militaires seront ainsi mieux dépensés que s'ils l'étaient individuellement et en leur démontrant que l'Agence en a bien la capacité.

M. Jean Michel a remarqué que la création de l'Agence ne remonte qu'à juillet 2004 et qu'elle a déjà eu un prédécesseur avec l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR). Quelles relations entretiennent les deux organismes ? La disparition de l'OCCAR est-elle prévue à plus ou moins long terme ? Est-elle sous la tutelle de l'AED ?

L'Agence a pour principale fonction de développer les capacités et de promouvoir les coopérations. Mais nulle part il n'est indiqué qu'elle serait compétente pour éventuellement proposer et déterminer des orientations en matière de capacités ou de recherche européennes. Peut-on imaginer que son champ d'action s'étende dans cette direction ?

Enfin, l'Agence dépendant directement des chefs d'État et de gouvernement, quelles sont ses relations avec la Commission européenne, qui, semble-t-il, participe aux travaux ?

M. Nick Witney a admis que, après avoir fêté son premier anniversaire, l'AED devait très vite prouver qu'elle est devenue totalement opérationnelle – le chef de l'Agence n'a du reste pas manqué de presser dans ce sens son directeur général. L'OCCAR est un organisme complémentaire et il n'est pas besoin de l'absorber au sein de l'AED. Peut-être pourrait-il à terme devenir une partie de l'AED, mais rien ne presse. Le rôle de l'OCCAR est de gérer les programmes et il faut prendre le temps d'établir de nouvelles collaborations.

L'Agence dispose d'un directeur des R & T très compétent en la personne d'un Français issu de la DGA. L'UEO s'était déjà investie dans ce domaine. Il est possible de reprendre tout cet acquis en le restructurant autour des priorités sur lesquelles les États membres avaient déjà mis l'accent, dans le cadre d'une approche de type PP 30. Quant à la Commission européenne, elle participe au comité directeur, mais sans droit de vote. Les rapports entre l'Agence et la Commission sont très constructifs et très loin des batailles stériles qui sévissent parfois à Bruxelles. L'AED cherchant à ouvrir le marché

européen de la défense, la Commission soutient ses efforts tant au niveau du travail d'élaboration des directives qu'au niveau intergouvernemental. Elle voit parfaitement qu'il s'agit d'un domaine dans lequel il est possible de collaborer. Le secteur de la recherche a déjà fait l'objet de propositions – avec 500 millions d'euros proposés pour un programme de recherche dans le domaine de la sécurité. Les choses prennent forme, des groupes de collaboration sont organisés. Le but est de couvrir toutes les zones où demeurent des lacunes en développant les complémentarités dans les domaines de la sécurité et de la défense.

Le président Guy Teissier a rappelé à ce propos que la Commission de la défense recevra le 21 juin le général Nazzareno Cardinali, directeur de l'OCCAR.

Il a indiqué que lors de la visite, la semaine précédente, du commandement de la force d'action terrestre à Lille, il s'était fait présenter le nouvel état-major du corps de réaction rapide-France, calibré sur le modèle de l'OTAN. Les systèmes d'information et de commandement (SIC) y tiennent désormais une place prépondérante. Pourraient-ils être applicables à l'ensemble de l'Union européenne afin d'aboutir à un système commun ?

M. Nick Witney a expliqué que chaque pays tient à pouvoir communiquer en toute interopérabilité. Tout état-major doit pouvoir disposer d'un système C3I fiable au niveau national, au niveau européen et au niveau de l'OTAN, autrement dit capable d'utiliser tous les réseaux. C'est l'actuelle orientation de la technologie : l'objectif est de s'appuyer sur les nouvelles radios logicielles et les nouveaux systèmes technologiques pour parvenir à une totale interopérabilité. L'enjeu au plan industriel et commercial de ces nouvelles technologies est immense et il va falloir rapidement développer des normes internationales dans ce domaine. Les Américains l'ont déjà compris ; l'Europe n'a pas encore suffisamment mis l'accent sur l'interopérabilité, alors qu'elle a incontestablement une carte à jouer sur le plan commercial et industriel. La technologie lui offre enfin l'opportunité de pouvoir utiliser ces nouveaux modes de communication, à l'exemple de l'état-major de Lille.

Le président Guy Teissier a conclu cet échange en remerciant M. Nick Witney de sa présence et surtout de la pertinence de ses réponses et de ses éclairages. La Commission de la défense espère beaucoup de l'AED pour avoir compris, au cours de ses déplacements dans les pays européens, à quel point les phénomènes de concurrence nationale restaient vifs. Sans doute faudra-t-il beaucoup de courage, et aussi un peu de temps, pour dépasser toutes les ambitions nationales.

* *
*

Mardi 7 juin 2005

*Présidence de M. Guy Teissier, président,
puis de M. Yves Fromion, vice-président,
puis de M. Guy Teissier, président*

**La Commission de la défense nationale et des forces armées a
entendu les représentants des associations de retraités militaires.**

M. André Dosset, vice-président de la fédération nationale des retraités de la gendarmerie (FNRG), a fait remarquer que le tableau des points de majoration de grade pour le calcul des pensions militaires d'invalidité laisse apparaître des disparités importantes, notamment entre les sous-officiers de la marine et ceux des autres armées. Quelles sont les mesures envisagées pour que le calcul de pensions militaires d'invalidité des sous-officiers et des veuves des armées de terre, de l'air et de la gendarmerie soit aligné sur celui de la marine ?

Il a ensuite abordé la situation des cercles, mess et foyers, pour lesquels l'arrêt de la conscription a entraîné d'importantes difficultés de fonctionnement. Ces lieux facilitent les rencontres et jouent un rôle social et matériel important pour les militaires et leurs familles. Il est nécessaire que tout soit mis en œuvre pour qu'ils puissent continuer à fonctionner comme par le passé, sans modification d'accueil et du service.

M. Jean-Michel Bernard, commissaire en chef de la marine, représentant l'association nationale des officiers de carrière en retraite (ANOCR), a fait part de la reconnaissance de cette dernière pour les amendements qui ont pu être adoptés lors de la discussion du statut général des militaires, tout particulièrement en ce qui concerne la réaffirmation des droits des retraités et des facilités qui peuvent leur être offertes par les services médicaux et sociaux de la défense. En revanche, la suppression dans le nouveau statut de la position « en retraite », accordée depuis 1834 par la loi Soult, ne peut être compensée par la simple assurance donnée aux retraités du « *maintien d'un lien avec l'institution* ». Les raisons avancées pour cette suppression ne sont pas convaincantes et l'ANOCR s'oppose de façon générale à la banalisation de la fonction militaire.

La création du Haut comité d'évaluation de la condition militaire répond à l'une des attentes exprimée par l'ANOCR depuis trois ans. Il serait cependant souhaitable que davantage de militaires y soient représentés et il est important qu'une relation régulière et constructive soit institutionnalisée entre, d'une part, le haut comité, et d'autre part, le conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), les associations de retraités militaires et les parlementaires.

Enfin, il convient d'accorder la plus grande attention à la condition des épouses de militaires. En raison de la mobilité de leurs maris, elles rencontrent des difficultés à exercer une profession et donc à se constituer une retraite. Ce handicap sérieux risque à terme de peser sur le recrutement des cadres dans les armées. Les dispositions réglementaires actuelles, liées au salaire unique concernant l'assurance vieillesse des parents au foyer, sont insuffisantes et mal adaptées au milieu militaire, mais elles constituent une base de réflexion.

Le décret du 18 mai 2005 portant réorganisation du ministère de la défense a parachevé l'évolution vers l'interarmisation ainsi que le passage progressif des responsabilités en matière de ressources humaines des armées vers le secrétariat général pour l'administration.

M. Pierre Ingouf, président de la confédération nationale des retraités militaires et des veuves de militaires de carrière (CNRM), a rappelé l'inégalité de traitement entre le secteur privé, qui finance jusqu'à hauteur de 60 % les mutuelles complémentaires de ses personnels et la fonction publique, qui bénéficie de moins de 4 % des contributions de la part de l'État. Face à l'annonce par certains ministères de la suppression de leur participation, il est nécessaire que soit maintenu à son niveau actuel le soutien apporté par le ministère de la défense aux mutuelles militaires, notamment par le biais de l'allocation et du détachement de personnels.

La décrystallisation des pensions des anciens combattants étrangers, décidée en 2001, s'est effectuée en prenant en compte la valeur du point d'indice applicable à cette date. Or, pour les anciens combattants indochinois, cette valeur n'avait pas été revalorisée depuis 1958 alors que celle applicable aux autres anciens combattants de l'ex-communauté a été revalorisée par décrets annuels dérogatoires. De ce fait, la décrystallisation s'est appliquée sur une base plus faible et il en résulte une inégalité de traitement dont sont victimes les anciens combattants indochinois. La CNRM demande un alignement des points d'indice servant au calcul de leurs pensions sur l'indice moyen appliqué à l'ensemble des anciens combattants de l'ex-Union française.

En ce qui concerne l'attribution de la carte du combattant en Afrique du nord, les modalités de délivrance ne sont pas uniformes entre les policiers et les militaires. La durée de service doit être d'au moins quatre mois de présence pour les militaires, alors qu'elle est de 120 jours pour les policiers. Il serait souhaitable d'appliquer une règle commune à l'ensemble des postulants pour le calcul du temps de présence.

L'amélioration, à partir de 1998, du sort de nombreuses veuves d'anciens militaires, dites « allocataires », devrait leur permettre d'accéder au niveau du minimum vieillesse, soit un peu moins de 600 euros par mois. Il

serait souhaitable de porter cette allocation à 750 euros, mais compte tenu du nombre de veuves concernées, 1 million au total, cette mesure serait coûteuse. Or, l'allocation supplémentaire versée à la veuve pour atteindre le montant du minimum vieillesse est remboursable sur le patrimoine successoral si ce dernier atteint 43 734 euros. Ce seuil est de nature à amener des bénéficiaires potentiels à renoncer à ce complément de ressources, afin de protéger le modeste héritage qu'elles souhaitent léguer à leurs descendants. A défaut de réviser à la hausse le minimum vieillesse, il serait donc possible de s'orienter vers une augmentation du seuil de remboursement, en le fixant à un patrimoine successoral égal ou supérieur à 76 225 euros.

M. Henri Lacaille, président de l'union nationale de coordination des anciens militaires (UNCAM), a indiqué que les anciens militaires avaient été déçus, à l'occasion de l'examen par le Parlement du projet de loi portant statut général des militaires, de voir à nouveau confirmée la limitation de leur droit au travail au cours des deuxièmes carrières que la professionnalisation rend indispensable. La possibilité, pour les anciens militaires de plus de 60 ans, de percevoir une allocation chômage en cas de perte d'emploi n'a pas été retenue pour des raisons d'équité par rapport aux autres bénéficiaires. Mais, c'est précisément la spécificité de l'état militaire qui justifie cette mesure. La situation financière difficile de l'UNEDIC est avancée. Mais, dans cette affaire, c'est avant tout le chômeur qui perd de l'argent. Alors que la question aurait pu être circonscrite à quelques centaines de militaires, les procédures contentieuses que l'UNCAM s'est vu contrainte d'engager vont potentiellement concerner des dizaines de milliers de pensionnés civils.

M. André Arrouet, président de l'union nationale des sous-officiers en retraite (UNSOR), a évoqué la question de l'alignement des taux de pension militaire d'invalidité des sous-officiers des armes et services sur celui des officiers-mariniers. Depuis plusieurs années, il est répondu à cette demande d'alignement que la mesure de révision ne peut faire l'objet que d'une application progressive dans le temps compte tenu de son coût budgétaire. Les associations comprennent cette argumentation ; encore faudrait-il que la mesure connaisse un commencement d'exécution.

La prise en compte par l'IRCANTEC des bonifications des militaires ayant quitté l'armée avant quinze ans de service sans droit à pension militaire se fait également attendre. Le ministre de la défense a proposé d'attribuer une indemnité particulière aux intéressés afin de valoriser les temps de services ouvrant accès aux bénéfices de campagne ou aux bonifications pour service aérien ou subaquatique. Qu'en est-il aujourd'hui de cette proposition ?

M. Bernard Lefevre, président du syndicat professionnel des anciens médecins des armées (SAMA), a rappelé qu'à la suite de la réforme des retraites, le SAMA avait exprimé ses inquiétudes relatives aux modifications

des conditions de départ à la retraite des médecins militaires, lesquelles pénalisent ceux qui souhaitent aborder une seconde carrière. Le SAMA a, depuis, mis en place, avec le concours de la direction centrale du service de santé, un observatoire à la reconversion, lequel a engagé un vaste programme d'enquêtes. Parallèlement, a été installé, en partenariat avec d'autres syndicats médicaux, un Observatoire aux retraites, chargé de suivre avec précision l'évolution de celles-ci et d'apporter des éléments chiffrés.

Les anciens médecins des armées souhaitant engager une seconde carrière se trouvent confrontés à deux difficultés. D'une part, l'instauration du médecin traitant et de la filière des spécialistes qui en découle favorise *de facto* une circulation des patients entre un généraliste et ses correspondants habituels, souvent issus d'une camaraderie de faculté. Dans ce contexte, l'ancien médecin militaire peut se trouver pénalisé : ayant été généralement très mobile durant sa carrière, il est bien souvent un inconnu lorsqu'il s'installe et il risque d'être victime d'un certain ostracisme. D'autre part, la reconnaissance des titres des anciens médecins des armées, par une équivalence entre le titre de chef de clinique et celui d'assistant des hôpitaux des armées, fait encore parfois l'objet de contestations. Il serait souhaitable qu'une clarification législative intervienne sur ce point.

De plus, les assureurs ont très fortement augmenté le montant des primes que doivent verser les spécialistes, notamment ceux exerçant dans des spécialités dites à risque, telles que la chirurgie, l'anesthésie et l'obstétrique ; cette situation, qui ne repose sur aucune étude de sinistralité sérieuse, apparaît intolérable. Plusieurs syndicats médicaux, dont le SAMA, se sont regroupés pour mettre en place leur propre groupe d'assurance, avec des partenaires européens, mais ils attendent pour agir l'aval du ministère des finances, et ce depuis le mois de décembre 2003.

Enfin, il est aujourd'hui difficile de féliciter des médecins militants bénévoles, en l'absence de toute gratification adaptée à leur situation de retraité. Il serait souhaitable d'avoir la possibilité de les remercier en leur remettant, par exemple, des décorations pour leurs états de service et leur dévouement.

Le président Guy Teissier a apporté les éléments de réponse suivants aux questions abordées par les intervenants. En réponse à M. Bernard Lefevre, il a souligné que, s'agissant de la création des observatoires à la reconversion et aux retraites, la Commission de la défense partage pleinement les préoccupations du SAMA puisqu'elle a nommé deux députés rapporteurs d'information sur la reconversion des militaires. Ces parlementaires, qui poursuivent actuellement leurs travaux, ne manqueront pas de s'intéresser à la reconversion des militaires du service de santé des armées et contacteront prochainement l'observatoire à la reconversion des médecins militaires. Pour la

reconnaissance des titres, il est vrai que le titre de chef de clinique et celui d'assistant des hôpitaux des armées ne font pas l'objet d'une équivalence systématique, ce qui n'empêche nullement un médecin militaire de s'inscrire au Conseil de l'Ordre et de se reconvertir dans le secteur civil. Un médecin qui se reconvertit dans le secteur libéral ne subira aucun préjudice par rapport à ses collègues issus du civil.

M. Bernard Lefevre a observé que, sans le titre de chef de clinique, un médecin ne pouvait être inscrit dans le secteur 2.

Le président Guy Teissier a ajouté que ceux qui se reconvertissent dans le secteur hospitalier public peuvent connaître une légère pénalité en matière indiciaire. Toutefois, les médecins militaires qui font le choix de la fonction publique hospitalière sont relativement rares dans la mesure où une telle reconversion leur fait perdre le bénéfice du cumul de leur retraite et de leur revenu d'activité. Lorsque surgissent des difficultés particulières en matière de reconnaissance de titre ou de spécialisation, le Conseil de l'Ordre des médecins est saisi et rend, en conscience, une décision.

Enfin, on ne peut que partager les préoccupations du SAMA devant l'augmentation très forte, et parfois injustifiée, des primes d'assurance. Cependant, ce problème concerne l'ensemble de la profession, et non pas seulement les médecins issus du monde militaire. La solution devra donc être globale.

En réponse aux questions soulevées par M. Henri Lacaille, il a ensuite souligné qu'il serait abusif de prétendre que les travaux du parlement confirment la limitation du droit au travail au cours de la deuxième carrière des militaires. Au contraire, le droit à la deuxième carrière des militaires, cumulable dans une certaine limite avec une pension militaire, a été reconnu à deux reprises au cours de ces dernières années : d'abord en 2003 lors de la réforme des retraites, ensuite en 2005 à l'occasion de l'adoption du nouveau statut des militaires. Il a été reconnu comme la juste compensation des contraintes liées à l'état militaire. Il est vrai que certains litiges peuvent subsister, d'une part sur le montant du plafond du cumul entre la retraite des militaires et le salaire civil, d'autre part sur l'absence d'indemnisation des militaires retraités âgés de plus de 60 ans qui se retrouvent au chômage. Les tribunaux ayant été saisis de ces difficultés, on ne peut que s'en remettre aux décisions de la justice.

Le choix, qui remonte à l'immédiat après-guerre, de confier la gestion de l'assurance chômage à un organisme paritaire concerne l'ensemble de la société française et non la seule communauté militaire. Il a été fait dans le but de responsabiliser patronat et syndicats et de permettre aux représentants des intéressés de négocier de façon directe. Une éventuelle modification de

cette architecture institutionnelle que d'aucuns déplorent dépasse très largement le cadre de la Commission de la défense.

Évoquant les éléments abordés par M. Jean-Michel Bernard, le **président Guy Teissier** a souligné que la position « en retraite » a été supprimée du fait de la disparition de son fondement historique. Elle n'a pas de réalité statutaire, n'apporte aucune garantie et n'existe dans aucune autre fonction publique. Or, un des objets de la réforme était de clarifier ce qui relève du statut et ce qui relève de la retraite. Pour bien marquer le fait que les retraités continuent à appartenir à la communauté militaire, l'Assemblée nationale a voté trois articles fondamentaux : l'article premier prévoit désormais explicitement que « *le présent statut (...) assure aux retraités militaires le maintien d'un lien avec l'institution* ». L'article 11 précise que les retraités militaires et leurs familles relèvent du même régime de sécurité sociale que celui dont ils relevaient avant la radiation des cadres. Il consacre également le principe de l'accès des retraités militaires aux soins du service de santé des armées et à l'action sociale. Enfin, l'article 18 dispose que les retraités militaires sont représentés au sein du Conseil supérieur de la fonction militaire. Si la position « en retraite » avait été maintenue, elle aurait entraîné la soumission de tous les retraités aux restrictions des droits civiques et politiques, sauf à dresser une liste exhaustive et fastidieuse des articles ne concernant pas les retraités militaires. La disparition de la position « en retraite » n'a donc aucune conséquence sur la situation matérielle des retraités et ne constitue qu'une clarification juridique.

Les veuves de retraités militaires sont soumises au droit commun de la pension de réversion fixé par le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR). Ce code prévoit un taux de réversion légèrement inférieur à celui qui s'applique dans le secteur privé mais est le même que celui des agents civils de l'État. Il n'y a donc pas de désavantage particulier pour les veuves ou veufs de militaires par rapport aux veuves ou veufs de fonctionnaires civils.

Le nouveau statut général des militaires qui instaure le comité d'évaluation de la condition militaire prévoit que la composition de cet organisme sera fixée par décret. Il est, selon les précisions du cabinet de la ministre, en cours de préparation. Les députés, au cours du débat, avaient souhaité que des parlementaires puissent en être membres. Le gouvernement s'est montré réticent à cette proposition, arguant de son souhait d'éviter toute politisation de ce domaine crucial pour le bon fonctionnement de nos armées.

En réponse à M. André Arrouet, le président Guy Teissier a rappelé que le ministère des finances restait farouchement opposé à la prise en compte, pour le calcul de la retraite des militaires qui ont servi moins de quinze ans, des bonifications obtenues pendant leur service. Deux solutions sont envisagées pour résoudre ce problème, d'une part, une réforme de

l'IRCANTEC a été lancée et va aboutir à la prise en charge par l'État de la part que les militaires qui quittent les armées avant quinze années de service doivent aujourd'hui racheter ; d'autre part, le ministère des finances aurait accepté que les bonifications donnent droit au versement d'un pécule, charge étant laissée aux intéressés d'en faire le meilleur usage pour améliorer leur retraite : versement à un fond d'épargne, achat de points retraite... Au final, le résultat pourra se révéler aussi avantageux que la prise en compte des bonifications.

Les barèmes des pensions militaires d'invalidité ont été fixés à une époque où coexistaient des ministères différents pour chacune des armées (ministère de l'air, de la marine...), ce qui explique qu'ils ne soient pas identiques pour toutes les armées.

Depuis longtemps, les associations d'anciens militaires réclament un alignement sur le régime le plus favorable, celui de la marine. Cette mesure, évidemment coûteuse, se heurte aux réticences du ministère des finances.

Toutefois, le ministre de la défense a demandé au ministre délégué aux anciens combattants, le 2 juin, en séance plénière du CSFM, que soit élaboré un plan de rattrapage du calcul des pensions militaires d'invalidité pour que toutes soient alignées sur celles de la Marine. Ce plan, qui s'étalera inévitablement sur plusieurs années mettra donc fin à une inégalité vieille de plusieurs décennies.

M. Yves Fromion, président, a ensuite apporté les précisions suivantes.

En réponse à M. André Dosset, il a rappelé le bouleversement majeur dans l'organisation et la gestion des cercles, mess et foyers induit par la professionnalisation des armées. La réduction du format des armées a tout d'abord eu pour conséquence de fermer les cercles et mess là où ne subsistait plus aucun militaire d'active. Lorsqu'ils ont été maintenus, de nouvelles modalités de gestion ont dû être trouvées puisqu'ils ne pouvaient plus fonctionner avec des appelés.

Pour conserver le plus grand nombre de cercles, une prise en charge par l'Institut de Gestion Sociale des Armées (IGeSA) a été envisagée dès 1999. Il est très vite apparu qu'il ne disposait ni des structures, ni des moyens nécessaires pour assurer la gestion de ces établissements. Il a donc été décidé de déléguer cette gestion à des entreprises spécialisées dans ce domaine. Cette démarche a déjà abouti dans de nombreux cas, comme au Cercle National des Armées de Paris ; elle est en cours de réalisation pour le Cercle Mixte de Marseille.

Dès lors que toutes les précautions sont prises dans le contrat d'externalisation de la gestion, cette procédure permet de préserver une bonne

qualité des prestations, assurées à des tarifs toujours attractifs, le ministère de la défense apportant sa contribution. Les efforts consentis pour assurer la pérennité des cercles et mess sont conséquents. Ils sont nécessaires et doivent être connus de tous afin de lever toute incertitude quant à l'importance accordée à la situation matérielle des militaires et de leurs familles.

En réponse aux préoccupations exprimées par M. Pierre Ingouf, M. Yves Fromion a rappelé qu'une hausse de la valeur du patrimoine successoral à partir de laquelle l'allocation supplémentaire de vieillesse est remboursable sur le patrimoine serait dérogoratoire du droit commun si elle ne concernait que les veuves de militaires.

En effet, le calcul des pensions des militaires, régi par le code des pensions civiles et militaires de retraites (CPCMR), concerne l'ensemble des agents publics. On voit mal, dans ces conditions, comment les fonctionnaires civils pourraient ne pas être concernés, ce qui rendrait la mesure particulièrement coûteuse. Compte tenu du contexte économique actuel, une telle demande semble difficile à satisfaire même si elle peut paraître humainement justifiée dans certains cas.

M. Yves Fromion a ensuite indiqué que la décrystallisation des pensions des anciens combattants étrangers, décidée en 2001, constituait une grande avancée sociale et un geste significatif d'équité à l'égard du monde des anciens combattants. Cette décrystallisation ne s'est pas faite de manière uniforme, mais a été modulée en fonction du coût de la vie des différents pays concernés.

Le ministère des anciens combattants s'est livré à une enquête approfondie qui a abouti à la mise en place d'un barème différencié selon les pays dans lesquels vivent les intéressés. Dans les trois pays indochinois, la retraite du combattant, qui a été revalorisée de 130 %, demeure, il est vrai, à un niveau relativement modeste, mais qui reflète un coût de la vie relativement faible. Modifier le barème pour certains pays reviendrait à remettre en cause le résultat de l'étude comparative menée par l'administration ainsi que la totalité de la réforme. Il convient toutefois de rester vigilant, le niveau de vie évoluant sensiblement dans le sud-est asiatique.

L'attribution de la carte du combattant en Afrique du nord est conditionnée par une durée de présence d'au moins quatre mois. Comme les mois n'ont pas tous le même nombre de jours, la durée de présence sur le terrain peut être variable selon que l'on compte en termes de mois ou que l'on prend en compte une période de 120 jours, voire même l'addition de plusieurs périodes. Dans ces conditions, il peut paraître d'autant plus injuste que le mode de calcul ne soit pas le même entre militaires et policiers. Le souhait que soit appliquée une règle commune à l'ensemble des administrations est donc plein

de bon sens. La CNRM aura toutefois noté qu'il s'agit d'une mesure d'ordre réglementaire sur laquelle l'Assemblée nationale n'a que peu de pouvoir. La demande sera donc transmise au ministre de la défense et la réponse qui ne manquera pas d'être faite et sera communiquée aux intéressés.

M. Michel Lachaud, président de la fédération nationale des officiers-mariniers, quartiers-maîtres en retraite et veuves (FNOM), a attiré l'attention de la Commission de la défense sur la situation des anciens marins victimes de l'amiante. Se déclarant très satisfait par la création de la mission d'information parlementaire sur ce sujet, il a regretté que les anciens marins ne soient pas traités de la même manière que les ouvriers d'État. Ces derniers, lorsqu'ils ont été reconnus victimes de l'amiante, perçoivent une allocation de départ anticipée calculée sur l'ensemble de leur carrière alors que celle versée aux officiers-mariniers n'est calculée que sur leur seule carrière civile. Il serait souhaitable qu'ils bénéficient d'un départ anticipé prenant en compte leur durée d'embarquement sur des bâtiments militaires amiantés.

Par ailleurs, les problèmes rencontrés pour prouver l'imputabilité au service de la maladie de la polypose de la vessie afin de pouvoir obtenir une pension doivent également être examinés. De façon générale, beaucoup de maladies professionnelles ne sont pas suffisamment reconnues.

M. Jacques Porcheron, président de l'association nationale et fédérale d'anciens sous-officiers de carrière de l'armée française (ANFASOCAF), a cité l'article II-72, du projet de constitution européenne selon lequel : « *Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts* ».

Les articles 3, 5 et 6 du nouveau statut général des militaires sont donc contraires à l'article II-72 du projet de constitution européenne, dans la mesure où ils interdisent le droit syndical et le droit d'adhérer aux partis politiques. De plus, il s'agit d'une mesure discriminatoire à l'égard des militaires, puisqu'ils sont les seuls fonctionnaires visés par ces mesures.

En outre, comment concilier l'article 72 du statut général des militaires qui dispose que l'état militaire cesse à la radiation des cadres et l'article 73 qui prévoit le maintien des retraités militaires à la disposition des armées pendant cinq ans ? Il y a manifestement une incompatibilité. Si un retraité n'est plus militaire, il est redevenu civil. Pour servir dans la réserve, il devrait comme tout civil, faire acte de volontariat.

Prenant acte des difficultés évoquées par M. Michel Lachaud, président de la fédération nationale des officiers-mariniers en retraite (FNOM),

le président Guy Teissier a fait valoir que les solutions à leur apporter relevaient essentiellement de l'exécutif.

S'agissant de la question de l'ANFASOCAF sur le droit syndical et le projet de traité constitutionnel, le président Guy Teissier a tout d'abord observé qu'elle ne semblait plus être d'actualité puisque ce projet a été rejeté par les français le 29 mai dernier.

L'article II-72 du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, affirme la liberté de réunion et d'association comme principe général reconnu à toute personne. Certains observateurs ont pu voir dans cet article la main de Bruxelles qui allait imposer le syndicalisme dans les armées françaises, mais il n'en est rien.

L'article II-112 du même texte précise que « *dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondants à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention.* »

Or, si le premier paragraphe de l'article 11 de la CEDH affirme bien la liberté d'association, la dernière phrase du paragraphe 2, reconnaît la possibilité d'exceptions : « *... Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État.* »

Le président Guy Teissier a ensuite exposé l'articulation des articles 72 et 73 du statut général des militaires. Ainsi que le précise l'article 72, l'état militaire cesse à la radiation des cadres. Cette disposition n'est pas incompatible avec l'obligation de disponibilité à laquelle sont soumis les militaires ayant quitté le service depuis moins de cinq ans prévue par l'article 73. Ces derniers sont susceptibles d'être rappelés sous les drapeaux en cas de situation internationale particulièrement grave. Depuis la suspension du service militaire, qui a rendu quasiment impossible toute mobilisation générale, les anciens militaires sont les seuls personnels susceptibles d'être mobilisés, le cas échéant.

Cette possibilité, qui ne figurait pas dans l'ancien statut, a été introduite par la loi du 22 octobre 1999 relative aux réserves. Depuis cette date, cette procédure lourde, qui nécessite la signature d'un décret par le premier ministre, n'a jamais été mise en œuvre et reste réservée aux situations extrêmes. Ce n'est que dans le cas d'un rappel que les intéressés retrouveraient leur statut militaire. En dehors de cette hypothèse, conformément à l'article 72 du statut, ils restent civils.

M. Gilbert Le Bris, député du Finistère, a souhaité mettre en exergue les limites de l'exercice auquel la Commission vient de se livrer : les questions des associations ayant été déposées par avance, les réponses ont pu paraître techniques et formelles, restreignant par là même les possibilités d'un véritable dialogue. Si cette méthode permet de répondre de manière précise à des interrogations techniques, il serait souhaitable qu'un équilibre puisse s'établir pour que, lors des auditions ultérieures, de réels échanges puissent avoir lieu, même s'ils ont pu être vifs dans le passé.

Tout en soulignant l'importance de fournir des réponses les plus complètes possibles aux participants, **le président Guy Teissier** a proposé qu'elles n'interviennent désormais qu'après les échanges avec les membres de la Commission. Il a remercié les représentants des différentes associations pour leur participation et les a assurés que les parlementaires seront attentifs au suivi des dossiers évoqués.

Informations relatives à la Commission

La Commission a procédé à la nomination de ses rapporteurs pour avis pour le projet de loi de finances pour 2006.

Ont été nommés :

— **Défense**

- Environnement et prospective de la politique de défense : *M. Yves Fromion*
- Préparation et exécution des actions des forces armées : *M. Antoine Carré*
- Forces terrestres : *M. Joël Hart*
- Marine : *M. Philippe Vitel*
- Air : *M. Jean-Louis Bernard*
- Soutien de la politique de défense : *M. Jean-Claude Beaulieu*
- Espace, communication, dissuasion : *M. Jean Michel*
- Equipement des forces : *M. Jérôme Rivière*

— **Sécurité**

- Gendarmerie nationale : *M. Philippe Folliot*

— **Mémoire et lien entre la Nation et son armée**

- Lien entre la Nation et son armée : *M. Jean-Claude Viollet*

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mercredi 25 mai 2005***Présidence de M. Michel Bouvard, vice-président,
puis de M. Pierre Méhaignerie, président*

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a poursuivi l'examen, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, du **projet de loi pour la confiance et la modernisation de l'économie** (n° 2249).

Le **Rapporteur général** a évoqué les mesures que le Gouvernement proposerait par amendement.

S'agissant de l'intéressement des salariés, il apparaît que la rédaction du projet d'amendement a évolué afin de garantir que la prime versée ne serait pas assujettie aux cotisations sociales. Cette exonération doit être expressément prévue dans le texte de loi. L'une des principales questions qui sera soulevée au cours de la discussion à venir sur l'épargne salariale, et notamment sur le déblocage de la participation, sera celle de l'assujettissement aux cotisations sociales de toute forme de prime immédiatement disponible qui s'apparenterait à un complément de salaire. Du point de vue fiscal, dès lors que la distribution est immédiate, les sommes sont assujetties à l'impôt sur le revenu.

S'agissant de la possibilité pour les fonctionnaires de travailler dans des organismes qu'ils ont eu à contrôler, le projet de loi que prépare le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, M. Renaud Dutreil, sur la fonction publique devait contenir une mesure permettant de réduire le délai au-delà duquel le « pantouflage » est autorisé, mais il apparaît que le dépôt d'un amendement au présent projet de loi, lequel sera accompagné d'un amendement visant à refondre la commission de déontologie chargée de la surveillance de la bonne application du dispositif, permettra une promulgation plus rapide.

En ce qui concerne la création d'une nouvelle réduction d'impôt en faveur des entreprises qui financent la recherche ou les petites et moyennes entreprises innovantes, seules des corrections d'ordre rédactionnel devraient être apportées à la première version dont il avait été fait état.

Pour la participation des salariés aux résultats de leur entreprise et la rémunération des dirigeants, aucune proposition de rédaction stabilisée n'est encore disponible.

L'idée d'introduire dans la loi une possibilité de versement immédiat de la participation aux salariés à leur demande a été abandonnée car une réflexion de fond doit être menée sur ce sujet très controversé. C'est le sens de la mission confiée à MM. Jacques Godfrain et François Cornut-Gentille. Il apparaît préférable de se limiter à organiser un déblocage limité à la participation perçue au titre de l'année 2004. Cette proposition sera présentée sous forme d'amendement. La participation débloquée sera alors soumise à l'impôt sur le revenu et exonérée de cotisations sociales.

L'amendement relatif à la rémunération des dirigeants devrait, pour sa part, comprendre deux parties : d'une part, une disposition relative à la transparence reprenant l'amendement adopté par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République qui consiste à rendre obligatoire la présentation d'un état détaillé et complet des rémunérations des dirigeants certifié par les commissaires aux comptes dans le rapport annuel de gestion soumis à l'assemblée générale et, d'autre part, une disposition relative à la compétence en matière de rémunérations. Il s'agirait de soumettre à la procédure des conventions réglementées prévues aux articles L. 225-38 et suivants du code de commerce et approuvées par l'assemblée générale, tous les éléments de rémunération versés à l'occasion de la cessation de fonction ou postérieurement à cette cessation, soit en particulier les indemnités de départ et les retraites dites « chapeau ».

Le Rapporteur général a relevé que les entreprises connaissant des difficultés doivent pouvoir embaucher rapidement un dirigeant ayant fait ses preuves. Pour qu'un dirigeant susceptible de redresser la situation de l'entreprise accepte d'être embauché dans cette société, cette dernière doit lui proposer des indemnités d'arrivée. Pour des raisons de réactivité en situation de crise, on peut douter de l'opportunité de soumettre le versement de ces indemnités d'arrivée à des procédures longues ou contraignantes.

Une autre question est celle de l'intégration dans les conventions réglementées des indemnités de départ, qui peuvent notamment être la contrepartie d'une clause de non-concurrence. Le problème se pose en particulier lorsqu'un salarié de l'entreprise devient mandataire social. Les informations relatives aux indemnités de départ figurent dans le contrat de travail de ce salarié et ne sont donc pas communiquées à l'assemblée générale. La question est celle de savoir s'il convient de rendre public le montant de ces indemnités, une fois ce salarié devenu mandataire social de l'entreprise.

M. Philippe Auberger s'est interrogé sur la portée de l'amendement que le Gouvernement doit présenter prochainement s'agissant des conventions réglementées. Il faut savoir que le commissaire aux comptes a pour mission de rapporter à l'assemblée générale le fait qu'il a eu connaissance ou non de l'ensemble des conventions réglementées, mais l'assemblée générale ne vote pas sur ces conventions. Dans ces conditions, il semble difficilement justifiable de ne pas faire figurer les indemnités d'arrivée du mandataire social dans ces conventions réglementées puisque l'assemblée générale est simplement informée de l'existence de telles conventions, les approuvant dans leur ensemble et ne votant pas systématiquement sur leur contenu précis.

M. Jean-Jacques Descamps a demandé des précisions s'agissant du projet du Gouvernement d'un déblocage ponctuel de la participation.

Le **Rapporteur général** a expliqué qu'il convient de distinguer deux mesures prévues par le Gouvernement. La première concerne l'intéressement. Dans les entreprises ayant un accord d'intéressement, et même dans les autres, une prime exceptionnelle plafonnée à 200 euros pourra être versée aux salariés, en plus de la prime d'intéressement assise sur les salaires de l'année 2004. Cette prime exceptionnelle versée en 2005 sera déductible fiscalement par imputation sur l'acompte d'impôt dû par les entreprises en fin d'année. La deuxième mesure concerne la participation. L'idée est de permettre le déblocage ponctuel et partiel des sommes versées au titre des résultats de 2004, étant précisé que normalement ces sommes devraient être bloquées pendant une durée de cinq ans.

M. Jean-Pierre Balligand a considéré, à titre personnel, que le souci du Gouvernement de permettre le versement d'une prime exceptionnelle d'intéressement pourrait éventuellement se comprendre dans l'optique de donner un pouvoir d'achat supplémentaire à certains salariés, mais qu'en revanche, le projet de déblocage de certaines sommes de la participation n'est pas opportun. D'une part, les sommes liées à la participation représentent des quasi-fonds propres dans de nombreuses petites et moyennes entreprises. Permettre au salarié de débloquer ces sommes par anticipation pourrait ainsi mettre en danger le financement de ces entreprises. D'autre part, la possibilité de déblocage par anticipation de la participation risque d'être utilisée de façon massive par les salariés les plus faiblement rémunérés. Les sommes ainsi débloquées vont sans doute être dépensées très rapidement par ces salariés, alors qu'il s'était attaché, sous la précédente législature, à démontrer la nécessité de maintenir un dispositif de participation s'inscrivant dans la durée. En outre, le Gouvernement conseille par ailleurs de conserver une épargne de long terme, notamment pour de la préparation de la retraite.

Le **Rapporteur général** a indiqué avoir rencontré MM. Jacques Godfrain et François Cornut-Gentille qui ont développé une analyse proche. Il s'est réjoui que la participation fasse l'objet d'un tel consensus.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a approuvé M. Jean-Pierre Balligand et le Rapporteur général. D'une part, les fonds propres sont la clé de l'investissement des entreprises, c'est la raison pour laquelle il ne faut pas trop les écorner. D'autre part, les grandes surfaces estiment que les dépenses des ménages concerneraient principalement des produits technologiques qui sont pour la plupart importés. Il ne faudrait pas que la libération de l'épargne aboutisse à une augmentation des importations.

M. Jean-Michel Fourgous a estimé nécessaire de tout faire pour renforcer le capital des entreprises de taille moyenne. La richesse est produite par le capital. Il faut donc laisser le capital dans l'entreprise.

Après avoir estimé que les grandes surfaces elles-mêmes ont une responsabilité dans l'augmentation des importations, **M. Richard Mallié** s'est interrogé sur le traitement de la prime d'intéressement au regard de l'impôt sur le revenu, des CSG et CRDS et a observé, s'agissant des rémunérations des dirigeants, et notamment de la prime d'accueil, que dans la mesure où la rémunération des dirigeants, y compris les indemnités d'arrivée, serait soumise à la procédure des conventions réglementées, l'assemblée générale serait nécessairement informée de celles-ci puisqu'elle est la destinataire du rapport des commissaires aux comptes sur les conventions réglementées. Il a estimé important que le conseil d'administration conserve des marges de manœuvre suffisantes pour fixer le montant de la rémunération des dirigeants.

Le **Rapporteur général** a indiqué que l'intéressement est soumis à la CSG et à la CRDS. Il a ajouté que, d'un point de vue fiscal, lorsque les sommes issues de l'intéressement sont bloquées pendant cinq ans, la prime n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu.

S'agissant de la rémunération des mandataires sociaux, si les indemnités de départ sont intégrées dans le champ des conventions réglementées et approuvées par l'assemblée générale, tout actionnaire pourra exiger de connaître le détail de ces conventions et de les soumettre au vote. Une entreprise recrutant dans l'urgence un dirigeant ne pourra lui proposer une indemnité d'arrivée que sous réserve de son approbation par l'assemblée générale. En pratique, le versement définitif de cette indemnité ne sera possible qu'après la réunion de l'assemblée générale, ce qui peut difficilement se concilier avec l'urgence du recrutement de nouveaux dirigeants.

M. Richard Mallié a pris l'exemple de la nomination des administrateurs qui n'est définitive qu'après ratification de l'assemblée

générale. En outre, il a insisté sur le coût de la réunion d'une assemblée générale.

TITRE PREMIER

ADAPTER L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES ENTREPRISES

Article premier précédemment réservé : *Tenue des conseils d'administration et de surveillance des sociétés par tout moyen moderne de télétransmission :*

La Commission a *rejeté* un amendement précédemment réservé, présenté par M. Tony Dreyfus, tendant à ce que les statuts distinguent, pour l'attribution des « jetons de présence », les administrateurs effectivement présents aux réunions du conseil d'administration et ceux qui y participent par des moyens modernes de télétransmission.

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

Article 2 précédemment réservé : *Aménagement des règles de quorum des assemblées générales :*

La Commission a examiné un amendement précédemment réservé, présenté par M. Charles de Courson, tendant à prévoir que les assemblées spéciales ne délibèrent valablement que si les actionnaires présents ou représentés, sur première convocation, possèdent au moins le cinquième des actions ayant le droit de vote, aucun quorum n'étant requis sur deuxième convocation.

Pour traiter de la situation des assemblées spéciales, le **Rapporteur général** a indiqué qu'un dispositif plus satisfaisant serait proposé par le Rapporteur pour avis de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, M. Philippe Houillon.

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

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

Article 3 précédemment réservé : *Limites d'âge des dirigeants d'entreprises publiques :*

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

TITRE II

MODERNISER LES OUTILS DE FINANCEMENT DES ENTREPRISES

Article 4 précédemment réservé : *Accès à de nouveaux types de financement pour les activités de revitalisation économique :*

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

Article 5 précédemment réservé : *Agence de l'innovation industrielle :*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le **Rapporteur général** et l'article 5 ainsi modifié.

Article 6 précédemment réservé : *Habilitation du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances des mesures visant à réformer le droit des sûretés :*

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

TITRE III

SIMPLIFIER L'ACCÈS AU MARCHÉ ET RENFORCER LA CONFIANCE DES INVESTISSEURS

CHAPITRE PREMIER

SIMPLIFIER L'ACCÈS AUX MARCHÉS FINANCIERS

Article 7 précédemment réservé : *Champ de l'appel public à l'épargne :*

La Commission a *adopté* un amendement de précision présenté par le **Rapporteur général**, tendant à permettre à l'ensemble des caisses d'épargne et de prévoyance de faire appel public à l'épargne comme les banques mutualistes et coopératives.

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

Article 8 précédemment réservé : *Transposition de la directive Prospectus :*

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, tendant à prévoir que toute société souhaitant racheter ses propres titres de capital en informe préalablement le marché.

Le **Rapporteur général** a indiqué que l'article 8 supprime l'obligation d'établir une note d'information, visée par l'Autorité des marchés financiers, à l'occasion des opérations de rachat par les sociétés de leurs propres actions. Une telle réforme va opportunément dans le sens de la simplification. Comme M. Philippe Auberger l'a déjà souligné, il importe

néanmoins qu'elle ne soit pas fâcheusement interprétée comme l'indice d'une volonté de faciliter les rachats d'actions, qui semblent de plus en plus fréquents. L'amendement prévoit en conséquence une obligation d'information du marché sur ces opérations.

M. Philippe Auberger a estimé nécessaire de distinguer, d'une part, les opérations de rachat marginales, ayant pour seul objet de réguler le cours des titres et, d'autre part, les rachats plus massifs qui, eux, doivent en effet donner lieu à information. Il a rappelé le cas de Vivendi Universal qui avait racheté ses actions au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, au point que des manipulations de cours ont pu être suspectées. Tout récemment, Total a annoncé un programme de rachat portant sur près de 100 millions d'euros, après y avoir consacré plus de 3,5 milliards d'euros en 2004.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a constaté que, comme souvent, la Commission est face à deux exigences contradictoires : l'exigence de transparence et le souci d'alléger la réglementation.

Approuvant les propos de M. Philippe Auberger, le **Rapporteur général** a précisé que l'obligation d'information prévue par l'amendement n'aurait raisonnablement vocation à s'appliquer qu'aux rachats substantiels. La ligne de partage exacte entre les deux types d'opération devrait être fixée par le règlement général de l'Autorité des marchés financiers. Par ailleurs, il conviendra d'être attentif aux conséquences de la réforme prévue au présent article sur les ressources de l'AMF.

M. Richard Mallié a exprimé ses réserves sur l'amendement. D'une part, les rachats d'actions supposent l'autorisation de l'assemblée générale. D'autre part, ces opérations sont le plus souvent nécessaires, soit pour renforcer l'actionnariat majoritaire, soit pour permettre des accords d'échanges de titres avec d'autres entreprises.

Le **Rapporteur général** a défendu l'équilibre satisfaisant entre l'allègement résultant de l'article 8 et l'exigence d'information apportée par son amendement.

La Commission a *adopté* cet amendement et un amendement de conséquence présenté par le Rapporteur général.

La Commission a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Après l'article 8 :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Philippe Auberger, tendant à permettre à la Caisse des dépôts et obligations d'émettre l'ensemble des titres de créances transmissibles par inscription en compte ou tradition qui sont visés à l'article L. 211-1 du code monétaire et

financier, c'est-à-dire de recourir aux financements obligataires dans les conditions de droit commun.

M. Philippe Auberger a rappelé qu'en vertu des articles L. 213-1 et L. 213-4 du code monétaire et financier, la Caisse des dépôts et consignations n'est autorisée à émettre, pour son financement à plus d'un an, que des bons à moyen terme négociables (BMTN). Or, l'encours des BMTN est en net déclin, au profit du marché des *Euro Medium Term Note* (EMTN), programmes d'émissions obligataires plus aisément négociables. Dans ce contexte, il apparaît dangereux de limiter l'assise des capacités de financement de la Caisse à un marché en régression. L'amendement propose de permettre à la Caisse d'émettre, notamment, des EMTN.

Le **Rapporteur général** a souligné que l'amendement est de fait beaucoup plus ambitieux qu'il n'y paraît. Permettant à la Caisse des dépôts et consignations d'avoir désormais recours à l'ensemble des produits obligataires, ce qui revient à l'autoriser à s'endetter librement, il propose de mettre fin à une pratique plus que centenaire qui encadre l'endettement de la Caisse des dépôts et consignations en limitant son accès au marché obligataire à des produits très réglementés et dont la vocation est de rester relativement subsidiaires. Si la diversification des moyens de financement de la Caisse, avec leur élargissement aux marchés les plus porteurs comme les EMTN, est sans doute une réelle nécessité, il convient cependant d'être vigilant dans le champ de l'habilitation. En particulier, compte tenu des missions d'intérêt général que la Caisse assume (financement social, rôle dans la politique de la ville, urbanisme, etc.), il importe d'être attentif à ce que des activités qu'elle finance pour le compte ou en prolongement des politiques de l'État ne soit pas couvertes par le recours à l'endettement, constituant en quelque sorte un prolongement déguisé de la dette publique, sous peine de donner lieu à des « fuites en avant » dont l'expérience enseigne qu'elles ne sont pas invisibles.

M. Philippe Auberger a indiqué que la meilleure garantie contre ces « fuites en avant » dans l'endettement reste la responsabilité de la Caisse et de ses organes dirigeants, en particulier le conseil de surveillance qu'il a l'honneur de présider. En outre, une « force de rappel » extrêmement importante réside dans le marché : la notation financière de la Caisse est aujourd'hui la plus haute possible. Il est évident qu'une politique d'endettement inconsidérée ne manquerait pas d'induire une dégradation de cette notation, ce que ne pourrait accepter ni la Caisse, ni son unique actionnaire, l'État.

M. Jean-Pierre Balligand a souligné que l'excellente notation financière de la Caisse est un élément décisif de la crédibilité des partenariats qu'elle noue ou des garanties qu'elle accorde. Dès lors, ses organes dirigeants ne peuvent en aucune manière mettre en œuvre des politiques financières qui

mettraient en danger cette notation et, partant, exposerait la Caisse à l'incapacité de satisfaire ses missions.

Approuvé en cela par le **Président Pierre Méhaignerie**, **M. Jean-Pierre Balligand** a ajouté que l'exceptionnelle crédibilité financière de la Caisse permet d'appuyer efficacement de nombreuses activités dans lesquelles elle s'engage. Son conseil de surveillance ne peut dans ces conditions tolérer une mise en cause de cette crédibilité par un endettement non maîtrisé.

Le **Rapporteur général** a objecté que le danger principal tient plus à la tentation à laquelle pourrait être exposé son actionnaire unique, l'État, de « transférer » à la Caisse le financement de politiques ou d'activités en contraignant cette dernière à s'endetter à cette fin.

Répondant à une question de **M. Marc Le Fur**, le **Rapporteur général** a ajouté que cette façon de « se défaire » serait une manière de contourner les règles communautaires du Pacte de stabilité, l'endettement de la Caisse n'étant pas à ce jour intégré au calcul de la dette publique au sens du Traité de Maastricht.

M. Philippe Auberger a estimé que l'opposition à ce type de pratique ressort clairement de la responsabilité du conseil de surveillance de la Caisse. Lors des deux récentes interventions de la Caisse dans la mise en œuvre de mesures de sauvegarde à l'égard de France Télécom et d'Alstom, il a veillé, en sa qualité de président du conseil de surveillance, à apporter à ces opérations toutes les garanties de transparence qui s'imposent, en particulier en veillant à ce que les garanties accordées par l'État soit examinées le plus rapidement possible et en toute connaissance de cause par le Parlement. En outre, dans ces deux situations, la qualité de la notation de la Caisse était la condition même du succès des montages financiers.

La Commission a *adopté* l'amendement.

CHAPITRE II

RENFORCER LA CONFIANCE DES INVESTISSEURS

Article 9 précédemment réservé : *Encadrement des recommandations d'investissement destinées au public :*

Le **Rapporteur général** a observé que cet article tend à mieux encadrer la production et la diffusion de recommandations d'investissement destinées au public. Ces recommandations peuvent émaner certes des professionnels de marché, mais aussi des médias dans leur ensemble, qu'ils soient écrits, télévisés ou électroniques. La question est de savoir quelles autorités sont les mieux à même de contrôler, et le cas échéant de sanctionner, le respect des règles qui encadrent ces activités. L'article propose le choix de

l'autorégulation, en confiant cette mission à une association *ad hoc* regroupant l'ensemble des médias, quelle que soit leur nature, et veillant à appliquer un code de déontologie à l'ensemble des journalistes qui seront affiliés à cette association. L'association pourra s'autosaisir ou être saisie par l'Autorité des marchés financiers. Elle disposerait des moyens de sanctionner tout manquement à ces règles déontologiques. Ce choix de l'autorégulation est le bon, d'autant plus qu'il est assorti de toutes les garanties de sécurité en ménageant le rôle de surveillance de l'Autorité des marchés financiers.

La Commission a *adopté* sept amendements rédactionnels présentés par le Rapporteur général et l'article 9 ainsi modifié.

Article 10 précédemment réservé : *Élargissement des pouvoirs d'injonction et de sanction de l'Autorité des marchés financiers et modification de la définition des délits boursiers :*

Outre deux amendements rédactionnels présentés par le **Rapporteur général**, la Commission a *adopté* un amendement présenté par le Rapporteur général tendant à garantir la possibilité pour l'Autorité des marchés financiers de prononcer des sanctions professionnelles à l'encontre de professionnels réglementés commettant un abus de marché.

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

Article 11 précédemment réservé : *Amélioration des règles relatives à l'information périodique :*

La Commission a *adopté* six amendements rédactionnels présentés par le Rapporteur général et l'article 11 ainsi modifié.

Article 12 précédemment réservé : *Amélioration des règles relatives aux franchissements de seuils :*

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

Article 13 précédemment réservé : *Extension de la garantie de cours et de l'obligation de dépôt d'une offre publique :*

La Commission a *adopté* l'article 13 modifié par l'amendement adopté lors de sa réunion du 12 mai 2005.

TITRE IV

FINANCER LA CROISSANCE PAR LA MOBILISATION DE L'ÉPARGNE

Article 14 précédemment réservé : *Extension de la mesure exceptionnelle d'exonération des dons d'argent :*

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

Avant l'article 15 :

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Alain Joyandet, tendant à créer un nouveau dispositif d'intéressement des salariés aux profits de leur entreprise, la prime de partage des profits des entreprises, après que le **Rapporteur général** eut émis un avis défavorable, estimant la création d'un tel dispositif dommageable pour l'intéressement et la participation.

Article 15 précédemment réservé : *Ouverture des accords d'intéressement aux dirigeants des entreprises de moins de cent salariés :*

La Commission a *adopté* cinq amendements rédactionnels présentés par le **Rapporteur général** et l'article 15 ainsi modifié.

Article 16 précédemment réservé : *Extension aux entreprises non cotées de la possibilité de pratiquer une décote sur leurs titres dans le cadre d'une augmentation de capital réservée aux adhérents d'un plan d'épargne d'entreprise :*

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels présentés par le **Rapporteur général** et l'article 16 ainsi modifié.

Article 17 précédemment réservé : *Dispositions relatives aux transferts entre plans d'épargne salariale :*

Le **Rapporteur général** a présenté deux amendements tendant à réparer un oubli du dispositif proposé. Lorsque des sommes sont transférées à partir de la participation ou d'un plan d'épargne d'entreprise vers un plan d'épargne d'entreprise, le délai de blocage déjà écoulé est pris en compte pour le calcul du délai restant à courir dans le nouveau plan, sauf si les sommes sont utilisées pour souscrire à une augmentation de capital réservée aux adhérents du plan d'épargne d'entreprise. Cette dernière exception, qui existe dans le droit actuel, n'ayant pas été reprise dans le projet de loi, les deux amendements tendent à l'introduire dans le dispositif proposé pour l'article L. 444-9 du code du travail.

Après avoir *adopté* ces deux amendements et quatre amendements rédactionnels présentés par le Rapporteur général, la Commission a *adopté* l'article 17 ainsi modifié.

Article 18 précédemment réservé : *Évaluation des titres offerts dans les plans d'actionnariat salarié des sociétés non cotées :*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le **Rapporteur général** et l'article 18 ainsi modifié.

Article 19 précédemment réservé : *Information des salariés sur l'existence d'un plan d'épargne d'entreprise mis en place unilatéralement :*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le **Rapporteur général** et l'article 19 ainsi modifié.

Article 20 précédemment réservé : *Crédit d'impôt au titre des dépenses exposées pour la formation des salariés à l'épargne salariale :*

M. Jean-Louis Dumont a considéré que cet article ne manquerait pas de susciter de nombreuses interrogations.

Le **Rapporteur général** a expliqué que cet article tend à créer un nouveau crédit d'impôt pour les petites et moyennes entreprises au titre des dépenses exposées pour former leurs salariés aux dispositifs d'épargne salariale. Le crédit d'impôt serait égal à 25% des dépenses afférentes aux dix premières heures de formation, dans la limite de 5.000 euros par entreprise. Le coût d'un tel dispositif n'a pas pu être évalué précisément car plusieurs critères limitent l'accès au dispositif.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le **Rapporteur général**, la Commission a *adopté* l'article 20 ainsi modifié.

TITRE V

AUTRES DISPOSITIONS

Article 21 précédemment réservé : *Prohibition des pratiques commerciales contestables dans la vente de tabac :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Louis Dumont, proposant que les impôts dus par les débiteurs de tabac soient diminués au prorata de la perte du chiffre d'affaires sur l'ensemble des produits de tabac et pour les débiteurs de tabac frontaliers proportionnellement à la globalité de la perte du chiffre d'affaires de l'établissement, tout produit confondu.

M. Jean-Louis Dumont a considéré que le Gouvernement n'a pas pris suffisamment en compte la situation des débiteurs de tabac dans les zones frontalières et en milieu rural. Des marchés parallèles se sont développés et ces débiteurs se plaignent d'une perte de recettes importante. Il serait bon d'interroger le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie quant à sa volonté de maintenir, notamment en milieu rural, certains commerces et en particulier les commerces multiservices.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué que la rédaction de l'amendement devrait être modifiée. En l'état, elle s'apparente à une injonction donnée au Gouvernement, ce qui est d'après une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel méconnaître la Constitution.

Le **Rapporteur général** a indiqué que les débitants de tabac, en particulier les frontaliers, bénéficient de mesures favorables depuis la fin 2003. L'action doit porter à l'échelon communautaire grâce notamment à une meilleure harmonisation de la fiscalité sur le tabac. Par ailleurs, la lutte contre la fraude est devenue une véritable priorité des services douaniers. Au cours de l'année 2003, 219 tonnes de cigarettes ont été saisies. Le 12 avril 2005, les services douaniers ont saisi plus de 37 tonnes de marchandises en provenance de Chine. En outre, l'État compense la perte de rémunération causée par les chutes de vente à hauteur de 50% pour les débits dont le chiffre d'affaires a baissé de 5 à 10%, de 70% pour ceux dont le chiffre d'affaires a baissé de 10 à 25% et de 80% pour ceux dont le chiffre d'affaires a baissé de plus de 25%, ce pourcentage atteignant 90% dans les départements frontaliers. Enfin, l'État accorde une remise additionnelle à tous les débitants sur une part significative de leur chiffre d'affaires.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général reportant de quelques mois, au 1^{er} janvier 2006, l'entrée en vigueur de l'interdiction des paquets de cigarettes de 19, 24 ou 29 cigarettes et des blagues à tabac à rouler de moins de 30 grammes.

Le **Rapporteur général** a considéré qu'il convient de permettre aux fabricants, aux distributeurs et aux fabricants de tabac de prendre les mesures industrielles et commerciales nécessaires.

M. Pierre Hériaud a jugé cet amendement tout à fait opportun car il semble difficile de demander aux débitants de tabac d'appliquer cette interdiction, comme le projet de loi le prévoit, le premier jour du premier mois suivant la publication de la loi.

M. Richard Mallié a rappelé que cette disposition avait été introduite dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005 et qu'elle avait été annulée comme étrangère au domaine des lois de financement de la sécurité sociale par le Conseil constitutionnel. On peut donc considérer que les fabricants savent depuis plusieurs mois qu'une telle interdiction va s'appliquer.

La Commission a *adopté* cet amendement et un amendement présenté par le **Rapporteur général**, tendant à abroger une disposition devenue obsolète à l'article L. 3511-2 du code de la santé publique.

Suivant le **Rapporteur général**, la Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Louis Dumont, tendant à demander au Gouvernement un état précis des conséquences sociales du plan tabac mis en place à la fin 2003.

La Commission a *adopté* l'article 21 ainsi modifié.

Après l'article 21 :

La Commission a *rejeté* deux amendements présentés par M. Jean-Louis Dumont, tendant :

– le premier, à interdire la circulation sans titre de mouvement de quantités de tabacs manufacturés supérieures à 200 unités pour les cigarettes, 100 unités pour les cigarillos, 50 unités pour les cigares et 250 grammes pour le tabac à fumer ;

– le second, à instituer un crédit d'impôt en faveur des gérants de débits de tabac des zones frontalières.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Richard Mallié, tendant à permettre d'accorder par roulement le repos hebdomadaire, pour tout ou partie des salariés d'un établissement, un autre jour que le dimanche, lorsqu'un accord entre partenaires sociaux est intervenu en ce sens sur un site déterminé, cet accord devant prévoir des contreparties en termes de rémunération.

M. Richard Mallié a jugé tout à fait inacceptable que des commerces et des grandes surfaces, puissent ouvrir le dimanche en toute illégalité, y compris sur les Champs-Élysées. Sur l'ensemble du territoire français, une vingtaine de zones commerciales ouvrent sept jours sur sept sans autorisation administrative, ni accord social préalable. Ces ouvertures illégales sont, de fait, encouragées par la faiblesse du régime de sanction. Les auteurs de ces infractions ne sont passibles que de contraventions de cinquième classe, soit une amende de 1.500 euros au maximum (sauf récidive). Encore faut-il, de surcroît, qu'une intervention de police judiciaire ait été demandée par le Procureur de la République. Souvent, il est donc avantageux d'ouvrir le dimanche, quitte à s'acquitter de l'amende. Il semble préférable de clairement inscrire dans le code du travail la possibilité de donner le repos hebdomadaire un autre jour que le dimanche, à condition qu'un accord entre les partenaires sociaux le prévoie et que de justes contreparties et un repos compensateur soient négociés avec les organisations représentatives du personnel.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé qu'il s'agit d'un pur « cavalier législatif ».

Le **Rapporteur général** a remarqué que la discussion de cet amendement a sa place dans le projet de loi dit « Jacob » en faveur de petites et moyennes entreprises, dont la Commission sera saisie pour avis, qui traite précisément des pratiques commerciales et de la grande distribution.

Souscrivant aux propos du Rapporteur général, le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que la Commission doit concentrer ses efforts sur l'allégement des différentes réglementations qui pèsent sur la vie des sociétés et des citoyens.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article 22 précédemment réservé : *Adaptation des mesures du projet de loi concernant l'outre-mer* :

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

Article 23 précédemment réservé : *Extension de l'habilitation à réformer le code des marchés publics* :

La Commission a *adopté* l'article 23 sans modification.

M. Jean-Louis Dumont a demandé si le Gouvernement répondrait favorablement aux demandes formulées par plusieurs acteurs du secteur de l'économie sociale, tendant à réformer le régime des titres associatifs prévus par la loi n° 85-698 du 11 juillet 1985 autorisant l'émission de valeurs mobilières par certaines associations.

Le **Rapporteur général** a répondu ne pas avoir encore eu connaissance d'une telle intention.

La Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi pour la confiance et la modernisation de l'économie ainsi modifié.

* *
*

Mercredi 1^{er} juin 2005

*Présidence de M. Jean-Jacques Descamps, vice-président,
puis de M. Pierre Méhaignerie, président*

Le Président Pierre Méhaignerie, en préalable, a jugé important que la Commission des Finances se saisisse de la question des échanges commerciaux avec la Chine, afin d'être en mesure de proposer quelques pistes de réflexion au Gouvernement. La situation actuelle de ces échanges donne les plus grandes raisons d'être inquiets quant au potentiel industriel de notre pays, et cette inquiétude est notamment très forte parmi les salariés de l'industrie. Les évolutions actuelles doivent être examinées sans tarder, car il est vraisemblable que les importations que nous voyons aujourd'hui ne constituent que la partie émergée de l'iceberg.

*

Puis, la Commission a procédé, **sur le rapport de M. Richard Mallié, Rapporteur**, à l'examen du **projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des marchés financiers** (n° 2281).

M. Richard Mallié, Rapporteur, a rappelé que ce projet de loi a été adopté par le Sénat le 2 mai dernier. Il porte sur la transposition, en droit français, de plusieurs directives communautaires. Ses sept articles proposent de transposer les directives relatives aux abus de marchés, d'habiliter le Gouvernement à transposer, par voie d'ordonnance, la directive relative aux marchés d'instruments financiers, plus connue sous le nom de « directive MIF » et de ratifier deux ordonnances, l'une relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit et l'autre portant simplification des règles de transfert de propriété des instruments financiers. Ces deux ratifications ont été introduites au Sénat sur l'initiative du Rapporteur général de la Commission des Finances.

Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des directives prises dans le cadre du « Plan d'action pour les services financiers » (PASF), défini en 1999 par la Commission européenne et approuvé par le Conseil européen. Il s'agit d'un ensemble de mesures destiné à régir le marché financier unique. Sur les 42 mesures envisagées à l'époque, 39 ont été adoptées à l'issue de la dernière législature européenne qui s'est achevée en 2004.

La méthode de travail adoptée au niveau européen pour la mise en œuvre du PASF est particulièrement innovante. En effet, un rapport remis à la Commission le 15 février 2001 par M. Alexandre Lamfalussy, a préconisé une

méthode originale pour légiférer sur l'harmonisation et l'adaptation des règles relatives au secteur financier européen. Son principe consiste à légiférer en quatre étapes. Tout d'abord, est adoptée une directive « cadre », telle que celle du 28 janvier 2003 relative aux abus de marché. Ensuite des mesures de « niveau 2 » sont adoptées qui déclinent ces grandes orientations sous la forme de directives ou de règlements, après une large consultation des acteurs financiers européens. Dans un troisième temps, le Comité européen des régulateurs des valeurs mobilières élabore des recommandations interprétatives communes. Enfin, dans un quatrième temps, la Commission s'assure de l'application de ces textes.

La première partie du projet de loi est consacrée à la lutte contre les abus de marchés. L'article 1er propose de créer une obligation de déclaration de soupçon des opérations douteuses pesant sur les intermédiaires financiers. Il s'agit là de la principale innovation en matière de lutte contre les abus de marché, qui s'inspire très largement du dispositif en vigueur contre le blanchiment. Les intermédiaires financiers qui auraient des raisons de soupçonner que des opérations pourraient constituer un abus de marché doivent le signaler à l'Autorité des marchés financiers (AMF). La notion de soupçon est difficile à cerner : une opération parfaitement licite peut attirer – ne serait-ce que par son montant inhabituel – la suspicion d'un intermédiaire financier. Il faut garder à l'esprit que soupçon ne signifie pas culpabilité. C'est pourquoi le projet de loi propose à la fois de garantir que la responsabilité de celui qui procédera à la déclaration de bonne foi, ne pourra être recherchée et que la confidentialité autour de cette déclaration devra être préservée, pour ne pas nuire aux intérêts d'une personne faisant l'objet d'un soupçon non avéré.

L'article 3 prévoit d'étendre aux cadres dirigeants d'une entreprise faisant appel public à l'épargne l'obligation de déclaration des opérations qu'ils effectuent sur les titres de celle-ci. Le texte prévoit que cette déclaration porte également sur tous les produits financiers qui en sont dérivés. La loi de sécurité financière du 1er août 2003 a déjà établi cette obligation pour les dirigeants de l'entreprise – c'est-à-dire les membres du conseil d'administration, du directoire, du conseil de surveillance, le directeur général, le directeur général unique, le directeur général délégué ou le gérant. Le présent projet de loi ne fait donc qu'étendre cette obligation aux cadres dirigeants, c'est-à-dire à ceux qui ont accès aux informations stratégiques dans l'entreprise. Quant à la procédure, il est proposé que les personnes physiques transmettent ces informations à l'entreprise, à charge pour cette dernière d'informer l'AMF.

L'article 4 vise à instaurer, au sein des entreprises cotées, des listes de personnes ayant accès aux informations privilégiées permettant de présumer une éventuelle qualité d'initié.

La deuxième partie du projet de loi propose la transposition de la directive « MIF ». Elle conduit à modifier en profondeur l'architecture même des marchés financiers. Son point le plus important est, sans conteste, l'instauration, dans toute l'Union, de trois modes alternatifs d'exécution des ordres, soumis à un régime juridique communautaire complet. Il s'agit de l'exécution sur un marché réglementé, sur un système multilatéral de négociation, et directement par un prestataire de services d'investissement. C'est cette dernière possibilité qui constitue une véritable révolution. En effet, cette directive va permettre aux intermédiaires financiers d'« internaliser » l'exécution des ordres, c'est-à-dire de procéder à une transaction sur des titres cotés, sans passer par la bourse. Aujourd'hui, le système financier français repose sur le principe dit de « concentration des ordres », selon lequel tous les ordres sont envoyés sur un marché unique – la bourse – où toute l'offre et toute la demande se rencontrent. Ce système permet de garantir la formation d'un prix d'échange optimal. Bien évidemment, l'abandon de l'obligation de concentration a fait naître des inquiétudes qui ont pu, parfois, sembler légitimes. Cependant, la mise en œuvre de l'internalisation est assortie de deux garanties fondamentales : la « meilleure exécution possible des ordres » et la transparence des négociations. L'objectif est clair : assurer la protection des investisseurs.

Concrètement, les prestataires financiers doivent exécuter les ordres aux conditions les plus favorables pour leurs clients. De plus, la directive pose de strictes exigences de transparence, aussi bien avant la transaction qu'après celle-ci.

Lors de l'examen du projet de loi, le Sénat a adopté quelques amendements, dont trois sont particulièrement importants. Les deux premiers sont relatifs à la déclaration de soupçon : le Sénat a précisé qu'une déclaration de soupçon orale devait être confirmée par écrit, conformément, d'ailleurs, à ce que prévoit explicitement la directive. De plus, le Sénat a renforcé l'obligation de confidentialité en précisant que la déclaration de soupçon ne pouvait être communiquée à quiconque. Le troisième amendement vise à encadrer l'habilitation donnée au Gouvernement de transposer par ordonnance la directive « MIF ».

Le Sénat propose que la transposition garantisse la fluidité de la circulation des ordres entre les infrastructures de marché. En réalité, cette mention fait référence à l'article 22 de la directive, qui encadre tout particulièrement les passations d'ordres à cours limité, c'est-à-dire les ordres qui fixent un prix maximal d'achat ou un prix minimum de vente d'un titre. Si un tel ordre ne peut être exécuté en interne, il doit être transmis au marché le plus rapidement possible pour éviter la constitution de « poches de liquidité ».

Les dispositions d'application n'étant pas encore connues, le Sénat a souhaité attirer l'attention du Gouvernement sur cette importante question.

En outre, la définition des dérogations accordées à la transparence des négociations a également suscité des interrogations. La directive prévoit une exigence de transparence à la fois avant la négociation et après celle-ci. Or, ces règles ne s'appliquent pas à des transactions qui excèdent la « taille normale des marchés ». Cette exception existe déjà en droit français, notamment pour les transactions portant sur des blocs. Cependant, la directive « cadre » que l'ordonnance doit transposer ne définit pas la « taille normale des marchés », qui sera déterminée par une future mesure de « niveau 2 ». Il convient donc d'être particulièrement vigilant quant à cette définition, dont les contours sont primordiaux puisqu'ils délimiteront le champ de la transparence.

Parmi les amendements proposés à la Commission, deux sont particulièrement importants. Le premier, à l'article premier, porte sur la déclaration de soupçon. En effet, le projet de loi prévoit que les intermédiaires financiers – qui sont des personnes morales – procèdent à une notification de soupçon à l'AMF. Il est proposé, qu'au-delà de cette obligation, les personnes physiques employées par ces intermédiaires aient la faculté de procéder à cette même déclaration. Il est également souhaitable que les associations d'actionnaires puissent faire de même. Bien que n'ayant pas accès au carnet d'ordre, ces associations peuvent détecter des opérations inhabituelles ou surprenantes et doivent pouvoir les signaler à l'AMF. Cette proposition est particulièrement utile car, aujourd'hui, des associations qui observent des transactions suspectes ne peuvent que saisir la justice. Il en résulte une multiplication des recours, néfaste pour l'image de la place de Paris. Par la procédure proposée, ces associations pourraient plus facilement et efficacement participer à la lutte contre les abus de marché.

Le deuxième amendement proposé concerne l'article 3 qui traite de la publicité sur les opérations réalisées par les cadres dirigeants. En effet, la directive est très claire : ce sont les personnes physiques qui doivent informer l'AMF et non l'émetteur, c'est-à-dire leur entreprise. Pourtant le Gouvernement propose un dispositif dans lequel ces personnes physiques doivent informer leur employeur, lequel répercute l'information vers l'AMF. L'amendement proposé, qui a d'ailleurs été défendu au Sénat, prévoit une déclaration directe à l'AMF, qui présente de nombreux avantages : elle respecte la lettre de la directive, elle renforce la responsabilité des personnes physiques concernées, elle permet de respecter le délai de communication de cinq jours prévu par la directive et elle permet à l'entreprise d'être systématiquement informée des opérations en cause. Il est essentiel qu'elle puisse connaître les ordres que ses dirigeants effectuent. Il s'agit d'une mesure essentielle pour une saine gouvernance de l'entreprise.

M. Charles de Courson a demandé des précisions sur le fonctionnement de l'internalisation par rapport au système actuel de concentration. Peut-il y avoir, au même instant, des transactions à des prix différents, et comment le marché s'ajuste-t-il ?

M. Richard Mallié, Rapporteur, a précisé que l'internalisation permet à deux personnes, un vendeur et un acheteur, de réaliser une transaction grâce à un intermédiaire financier, sans passer par la bourse. Si le cours boursier, au même moment, était différent du prix de cession, il pourrait y avoir une difficulté. C'est pourquoi la directive prévoit que l'intermédiaire financier doit assurer la publicité de cette transaction, dont l'Autorité des marchés financiers (AMF) est informée. Il est également tenu à la « meilleure exécution possible » des ordres, dans le respect de l'intérêt de ses clients. Si tel n'était pas le cas, le client pourrait contester la transaction.

L'organisme principalement concerné par la réforme est la bourse de Paris, Euronext, qui pourrait voir une partie des opérations lui échapper. Les personnes auditionnées ne se montrent pourtant pas inquiètes, à cause de la complexité du traitement informatique que devront mettre en œuvre les « internaliseurs » et pensent que la majeure partie des transactions continuera à s'effectuer à travers la bourse, compte tenu de la fiabilité qu'elle présente, et du faible coût d'intermédiation qu'elle engendre. Il en va différemment pour les blocs d'actions, lesquels dérogent d'ores et déjà aux règles générales.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur l'intérêt que présente le nouveau système, compte tenu de l'existence de cette dérogation.

M. Richard Mallié, Rapporteur, a indiqué que la place financière de Londres pratique largement cette procédure, laquelle porte sur un marché qui peut aller jusqu'à 60 % des transactions, même si ce chiffre est contesté. Il est souhaitable que, même si cette procédure est encore inconnue en France, tous les marchés financiers se voient appliquer des règles homogènes. Tel est l'objectif de cette directive, dont on parle depuis plusieurs années mais qui, semble-t-il, n'effraie plus personne en France. Il est peu probable que ce nouveau système domine le marché en France, car les intermédiaires, y compris les banques, ne disposent pas encore des systèmes informatiques permettant de gérer de telles transactions.

M. Charles de Courson a demandé si le nouveau système n'accroît pas les risques de dissimulation, en permettant aux intervenants de fixer un prix inférieur au cours boursier, induisant un « dessous-de-table » pour le différentiel. Dans les pays qui ont recours à cette procédure, les négociations se font-elles, en pratique, au prix boursier, ou à un prix différent ?

M. Richard Mallié, Rapporteur, a estimé qu'il n'y avait pas de crainte à avoir quant au risque de dissimulation, car de nombreux

intermédiaires sont présents dans la transaction et l'établissement financier a l'obligation de faire la meilleure exécution possible. Les acheteurs et les revendeurs ne se connaissent pas. En outre, l'exécution des ordres à cours limité doit être très rapide, à défaut, l'offre sera transmise au marché. S'il a un doute sur une éventuelle manipulation de marché, l'intermédiaire est obligé de transmettre une déclaration de soupçon à l'AMF. Dans les pays qui mettent en œuvre ce système, les transactions se font à un prix très voisin du prix boursier.

M. Jean-Louis Dumont a demandé si les déclarations de soupçon seront nominatives, ce qui apparaît important compte tenu du développement des dénonciateurs anonymes à l'AMF et à la justice. D'autre part, quelle sera la fourchette de prix pour les transactions ? Les transactions réalisées en dehors de la bourse ne risquent-elles pas de contribuer à augmenter artificiellement le cours des actions concernées ?

M. Richard Maillé, Rapporteur, a confirmé que les déclarations de soupçon seront bien nominatives. En outre, l'obligation de confidentialité est également très importante, car on ne saura pas quelle est la personne mise en cause, ni celle qui a dénoncé.

Le risque que les transactions internalisées soient réalisées à des cours éloignés du prix de référence n'existe pas, car toutes ces transactions font l'objet d'une publicité quasiment instantanée. La règle de la meilleure exécution possible des ordres protège les intérêts des investisseurs.

M. Philippe Auberger a estimé que toute ambiguïté n'est pas levée quant à la déclaration de soupçons. On croit aujourd'hui que le délit d'initié est parfaitement circonscrit. Or ce n'est pas le cas, car, depuis sa création en 1967, sa définition a déjà été modifiée sept ou huit fois. De même que le GAFI a été submergé d'une masse de déclarations de soupçon de blanchiment faites par précaution, on risque de rencontrer ici le même phénomène, puisque le délit d'initié reste flou. On constate, en pratique, qu'il y a de grandes difficultés à prouver un délit d'initié. Dans le projet de loi « confiance et modernisation de l'économie » en cours d'examen, le délit d'initié est encore modifié ; c'est pourquoi il aurait été préférable que les deux textes soient joints pour avoir une vue d'ensemble.

M. Richard Maillé, Rapporteur, a souligné la pertinence de cette remarque. La directive du 28 janvier 2003 définit la notion de manipulation du marché, qui est plus large que le seul délit d'initié. Les éléments sont repris dans le projet de loi « confiance et modernisation de l'économie ». La cohérence entre les deux textes est totale.

M. Philippe Auberger a ajouté que si le délit de manipulation de cours existe depuis plus longtemps que le délit d'initié, il est toujours difficile à prouver. Ainsi, le 11 septembre 2001, l'AMF a-t-elle donné au président de

Vivendi Universal l'autorisation de soutenir le cours de la société compte tenu des circonstances exceptionnelles. Cette autorisation fait aujourd'hui l'objet d'une mise en cause devant la justice par certains actionnaires. Les incertitudes sont donc encore grandes dans ce domaine.

Puis la Commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

Article premier (Sous-section 5 du chapitre unique du titre II du livre VI et articles L. 621-17-1, L. 621-17-2, L. 621-17-3, L. 621-17-4, L. 621-17-5, L. 621-17-6 [nouveaux] du code monétaire et financier) : *Déclaration d'opérations suspectes*

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du Rapporteur. Elle a ensuite examiné un amendement du même auteur offrant la faculté aux personnes physiques employées par un intermédiaire financier, ainsi qu'aux associations d'actionnaires, de procéder à une déclaration de soupçon à l'AMF.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur cet amendement, qui risque d'engendrer une certaine anarchie chez les intermédiaires financiers dans la mesure où les salariés pourraient faire une déclaration à l'AMF sans en avertir leur supérieur hiérarchique.

M. Richard Mallié, Rapporteur, a rappelé que cet amendement introduit un dispositif similaire à celui de la déclaration de blanchiment. Par ailleurs, la déclaration de soupçon demeure confidentielle.

M. Charles de Courson a souligné deux cas de figure dans lesquels la faculté de déclarer des soupçons pourra poser problème : d'une part lorsque l'employé refuse de faire une déclaration et ne saisit pas sa hiérarchie ; d'autre part, si le salarié fait une déclaration sans en avertir l'employeur, alors que cela peut, à terme, dégrader l'image de l'entreprise. Quelle sera la responsabilité des uns et des autres ?

M. Richard Mallié, Rapporteur, a indiqué qu'il appartient aux intermédiaires financiers de mettre en œuvre l'obligation de déclaration. En cas de carence de l'entreprise, une faculté doit être offerte aux employés.

M. Charles de Courson a annoncé qu'il déposera un sous-amendement prévoyant que le salarié qui fait une déclaration à l'AMF doit informer sa hiérarchie.

Puis la Commission a *adopté* l'amendement du Rapporteur, et l'article premier ainsi modifié.

Article 2 (art. L. 538-2 du code monétaire et financier) :
Coordination

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du Rapporteur ainsi que l'article 2 ainsi modifié.

Article 3 (Art. L. 621-18-2 du code monétaire et financier) :
Application aux cadres dirigeants du régime de déclaration des opérations sur titre

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur permettant de simplifier le dispositif de publicité portant sur les opérations réalisées par les cadres dirigeants, en prévoyant une déclaration directe à l'AMF.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur la définition des « liens personnels étroits » mentionnés dans l'amendement. Cette disposition, vague, n'affecte-t-elle pas l'exercice d'une liberté publique ?

M. Philippe Auberger a souligné que si les personnes visées par l'article entrent dans le champ d'un délit pénal, la définition doit relever du domaine de la loi ; il n'est alors pas acceptable de laisser à l'AMF le soin de définir ce champ dans son règlement. Cela n'est possible que lorsque seules des sanctions administratives sont en cause. À défaut de distinction entre le délit pénal et l'infraction administrative, un renvoi au règlement de l'AMF pour définir le champ des personnes concernées pose un problème constitutionnel, si une liberté fondamentale était en jeu.

M. Richard Mallié, Rapporteur a rappelé la définition donnée à l'article premier de la directive transposée. Le texte du projet, et, sur ce point, celui de l'amendement, ne font que la reprendre. Il faut bien garder à l'esprit que l'article 3 du projet de loi ne vise qu'à prévoir une procédure d'information s'appliquant à certaines personnes disposant d'un accès aux informations privilégiées au sein de l'entreprise. Les opérations réalisées par ces personnes ne constituent bien évidemment pas toutes des opérations d'initié. En outre, le champ du délit d'initié n'est pas limité aux personnes citées. Ni le projet, ni l'amendement ne concernent la sphère pénale.

Le Président Pierre Méhaignerie, ayant souhaité que ce point soit éclairci avant le débat, le Rapporteur a retiré son amendement, et la Commission a, dans l'immédiat, *rejeté*, l'article 3.

Article 4 (Art. L. 621-18-4 du code monétaire et financier) :
Tenue d'une liste d'initiés par les émetteurs et certains tiers

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur proposant que le champ du pouvoir de sanctions de l'AMF inclue la bonne

tenue des listes par les émetteurs et certains tiers. Puis elle a *adopté* l'article 4, ainsi modifié.

Article 5 : *Habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnance la directive 2004/39/CE relative aux marchés d'instruments financiers*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 6 : *Application Outre-mer*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 7 : *Ratification de deux ordonnances*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

Puis, la Commission des Finances a examiné **la proposition de résolution (n° 2221) de M. Jean-Paul Bacquet, tendant à la création d'une Commission d'enquête sur les activités de la Compagnie française pour l'assurance du commerce extérieur (COFACE) pour le compte de l'État et leur lien avec l'évolution de l'aide publique au développement.**

M. Camille de Rocca Serra, Rapporteur, a rappelé que les dispositions combinées de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140, 140-1 et 141 du règlement de l'Assemblée nationale soumettent la recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une Commission d'enquête à deux conditions : elles doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la Commission doit examiner la gestion ; en outre, les faits ayant motivé le dépôt de la proposition ne doivent pas faire l'objet de poursuites judiciaires. Ces deux exigences sont remplies par la présente proposition de résolution : les faits devant donner lieu à enquête sont précis même si, en fait, deux questions relativement distinctes sont posées. Par ailleurs, le Garde des Sceaux a indiqué, par un courrier du 26 avril, au Président de l'Assemblée nationale, « *qu'à sa connaissance, les faits ayant motivé le dépôt de cette proposition ne font pas l'objet de poursuites judiciaires* ».

Sur le fond, deux questions différentes sont posées par la proposition de résolution : d'une part l'activité présente de la Coface dans le domaine de l'assurance-crédit pour le compte de l'État et, d'autre part, les conséquences en termes d'aide publique au développement des annulations de dette portées par la Coface au nom de l'État.

Sur le premier point, la situation est relativement claire : la Coface, créée en 1946 pour gérer les procédures publiques de soutien aux exportations, a été privatisée en 1994, mais continue de gérer certaines procédures pour le compte de l'État : assurance-crédit de moyen terme, la plus importante financièrement, assurance-prospection, et garantie de change. Ces activités qui représentaient 40 % du chiffre d'affaires de la Coface il y a dix ans n'en représentent plus que 6 % aujourd'hui. Il ne s'agit pas d'aide au développement, puisque la transaction ainsi assurée est une transaction commerciale et qu'à la différence des crédits tels que ceux qu'accorde l'Agence Française de Développement (AFD), il n'y a pas d'élément de concessionnalité. Il n'y a pas, non plus, de bonification de taux d'intérêt.

Les règles d'action de la Coface pour le compte de l'État sont fixées d'une part par la loi et plusieurs décrets, ainsi que par les instructions du ministère des finances. Elles s'exécutent dans le respect de règles définies par l'OCDE : l'arrangement sur les crédits export. Les décisions les plus importantes sont prises sur avis de la Commission des garanties, instance interministérielle placée auprès du ministre des Finances. Ces décisions couvrent les règles générales (primes, évolution des garanties) ainsi que les opérations individuelles. L'État est informé régulièrement par de nombreux documents rédigés par la Coface.

De même le Parlement par le biais des Commissions des Finances, est-il informé par la transmission annuelle d'un rapport sur les opérations effectuées par la Coface avec la garantie de l'État. Ce rapport rend compte de façon très détaillée de la question des garanties publiques et décrit notamment l'évolution des garanties d'assurance-crédit, la gestion des engagements, des risques et les résultats financiers liés à cette procédure. Les grands contrats garantis sont présentés en détail, pays par pays. Il en est de même de la garantie des investissements.

Par ailleurs le Compte Général de l'Administration des Finances présenté en annexe au projet de loi de règlement permet au Parlement de prendre connaissance des aspects patrimoniaux liés à la Coface et à son patrimoine d'affectation.

Enfin, une comptabilité spéciale est tenue au sein de la Coface, pour les activités effectuées pour le compte de l'État, puisque l'article L. 432-4 du code des assurances prévoit qu'elle « *établit, pour les opérations qu'elle effectue avec la garantie de l'État en application de l'article L. 432-2 du présent code, un enregistrement comptable distinct* ». On notera d'ailleurs que ce compte État de la Coface est régulièrement excédentaire depuis maintenant 10 ans et que l'État y prélève tous les ans des ressources non fiscales significatives (1,5 milliard d'euros en 2004, 1,2 milliard d'euros en 2003).

Aussi, le manque de cohérence des données disponibles dénoncée dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution s'explique-t-il, pour l'essentiel, par une certaine confusion dans les termes utilisés et dans les périmètres retenus. Il s'agit, certes, d'une matière complexe et mais le rapport fera le point sur les différentes notions en question. Quant à la non-certification du compte État par les commissaires aux comptes de la Coface, elle s'explique, pour l'essentiel, par des raisons techniques qui sont en train d'être surmontées. Ici encore, le rapport fera le point sur cette question.

Le deuxième aspect de la proposition de résolution concerne les annulations de dette et leur prise en compte au titre de l'aide publique au développement (APD). Sous l'impulsion du président de la République, cette aide a progressé depuis 2002 puisqu'elle est passée de 0,38 % en 2002 à 0,42 % du PIB en 2004 et 0,44 % sont attendus en 2005. Cette progression est en partie due au très important effort d'annulation de dettes consenti par la France. Ces annulations concernent, pour l'essentiel, des dettes commerciales et donc des dettes générées par l'activité de la Coface qui représentaient en 2004 près de 37 % des annulations de dette.

Ces dettes ont pour origine la politique de soutien massif à l'exportation conduite dans les années 80 sans que la solvabilité des acheteurs n'ait été suffisamment assurée. Ceci s'est traduit par un nombre important de sinistres et, puisque les acheteurs bénéficient d'une garantie souveraine, par un endettement des États. L'annulation de ces dettes participe donc pleinement à leur développement en ce qu'elle permet à ces États de consacrer à leur développement des sommes prévues pour le remboursement de leur dette.

Pour la comptabilisation en APD, la France se contente de suivre scrupuleusement les instructions du Comité d'aide au développement de l'OCDE chargé de coordonner et d'harmoniser les pratiques statistiques des pays membres. Les dettes d'origine militaire sont bien sûr exclues de la déclaration en APD.

Pour autant, l'information du Parlement pourrait être améliorée en ce domaine : en effet, ces annulations de dette doivent faire l'objet d'une autorisation parlementaire sous la forme du vote d'un plafond de dettes susceptibles d'être annulées. Ce plafond est régulièrement relevé pour permettre à la France d'honorer ses engagements internationaux. Malheureusement, cette disposition intervient systématiquement à l'occasion du collectif de fin d'année, moment peu favorable à un contrôle parlementaire approfondi. Peut-être serait-il plus sain de prévoir que cette disposition est inscrite dès la loi de finances initiale, quitte à être modifiée en collectif si le plafond n'est pas assez élevé, et qu'elle soit rattachée à la mission aide publique au développement.

M. Camille de Rocca Serra, Rapporteur, a donc conclu au rejet de la proposition de résolution.

Tout en saluant le rôle utile joué par la COFACE, malgré sa privatisation il y a dix ans, **M. Pascal Terrasse** a souligné l'importance du problème, lié au manque de cohérence des données disponibles. Les données financières dont dispose la direction des relations économiques extérieures (DREE) sont en contradiction avec celles de la Cour des comptes. Les raisons « techniques » évoquées par le Rapporteur ne constituent pas une explication acceptable. Le fait que les commissaires aux comptes aient refusé de certifier les comptes depuis trois ans devrait alerter les parlementaires sur l'importance du problème soulevé par les auteurs de la proposition de résolution. Compte tenu des crédits en jeu, il s'agit d'une question dont les parlementaires ne peuvent, à l'évidence, se désintéresser.

Le Président Pierre Méhaignerie a convenu de ce que la question posée était aussi importante qu'intéressante, qu'il s'agisse des problèmes d'opacité évoqués par le Rapporteur ou des enjeux liés à l'intégration des remises de dettes dans l'aide publique au développement. Cependant, une Commission d'enquête n'est probablement pas très adaptée à la nature des questions posées et il serait préférable de demander au Rapporteur spécial concerné d'aborder ces questions.

M. Camille de Rocca Serra, Rapporteur, a expliqué qu'une partie du décalage observé entre les différentes données financières s'explique par la confusion qui entoure les différentes notions comptables et financières appliquées à la COFACE. Les réserves des commissaires aux comptes sont, d'abord et avant tout, liées à la complexité de l'analyse des contrats passés depuis quarante ans. Il ne fait pas de doute qu'une fois cette analyse menée, les prochains comptes de la COFACE seront certifiés. S'agissant de l'APD, la France ne fait que s'aligner sur la pratique internationale voulant que les remises de dettes soient également prises en compte. La COFACE bénéficie désormais d'un très bon réseau d'information, grâce au groupe Natexis–Banque Populaire. Contrairement à certains contrats qui ont peut-être, par le passé, mal appréhendé les « risques pays », l'action de la COFACE bénéficie désormais d'une meilleure expertise et d'outils d'évaluation plus performants.

M. Charles de Courson s'est interrogé, dans le sens des remarques de la Cour des comptes, sur le respect des droits du Parlement. Il est paradoxal de constater que, si aucune garantie ne peut être accordée sans texte de loi, il est possible de supprimer les contre-garanties sans texte. La compétence du Parlement ne doit-elle pas être élargie ?

M. Jean-Louis Dumont a rappelé que les critiques formulées par la Cour des comptes impliquent qu'on s'intéresse au sujet. L'Agence française

de développement devrait être l'outil de modernisation de l'ensemble du système, afin de pallier les dérives de la technostructure du Quai d'Orsay. Une Commission d'enquête serait, certes, un outil lourd, mais la Commission des Finances devrait charger le Rapporteur spécial compétent d'un travail d'approfondissement sur ces questions importantes, où demeurent des marges de modernisation et de simplification.

Tout en reconnaissant le bien fondé des suggestions évoquées et en rappelant que la loi organique relative aux lois de finances offre aux Rapporteurs spéciaux des moyens d'action élargis, **le Président Pierre Méhaignerie** a estimé qu'un rejet de la proposition de résolution est parfaitement compatible avec la poursuite du travail de contrôle au sein de la Commission et avec une amélioration de l'information venant de la COFACE.

La Commission des Finances a alors *rejeté* la proposition de résolution.

* *
*

MISSION D'EVALUATION ET DE CONTRÔLE

Jeudi 2 juin 2005

– Auditions sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics :

- M. Julien Dubertret, sous-directeur à la direction du budget

- M. Jean-Paul Milot, responsable de la mission comptable de la direction de la réforme budgétaire

- M. François Riahi, conseiller du directeur du budget

- M. Bruno Soulié, sous-directeur de l'organisation comptable et de la modernisation de la dépense publique à la direction générale de la comptabilité publique au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- M. Antoine Poullieute, directeur général de l'administration du ministère des affaires étrangères

- M. Jean-François Desmazières, directeur des affaires budgétaires et financières

- M. Patrick Roussel, chef du service de l'équipement de la direction générale de l'administration au ministère des affaires étrangères

* *
*

Mardi 7 juin 2005

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné, sur le **rapport de M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, un rapport d'information sur les **premiers résultats de l'exécution du budget en 2004**.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a tout d'abord souligné l'intérêt qui s'attache aux enseignements à tirer des premiers résultats relatifs à l'exécution 2004, la définition des choix budgétaires et économiques du nouveau Gouvernement étant en discussion. La gestion budgétaire durant l'année 2004, dont les résultats sont exceptionnels du point de vue des finances publiques, démontre la pertinence des règles de conduite dont s'est dotée la majorité depuis l'alternance et la nécessité de s'y tenir pour mener à bien le redressement des finances publiques.

S'agissant de la gestion comptable 2004, le Rapporteur général a pu constater, auprès de l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), qu'aucun dossier n'a été soumis à la signature du ministre durant la période complémentaire, arrêtée au 21 janvier 2005, aucun report ni aucune anticipation de dépenses ou de recettes n'étant effectué entre les exercices 2004 et 2005. On ne constate également aucun élément très particulier s'agissant des règlements réciproques entre l'Etat et des organismes « satellites » qui entretiennent avec lui des relations financières. L'examen des soldes des comptes d'imputation provisoire (CIP) (où sont enregistrés des mouvements en dépenses ou en recettes dont l'imputation ne peut pas être effectuée de façon certaine au moment où ils sont réalisés) montre en outre que l'objectif de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 qui impose un apurement total des CIP de dépenses en fin de période complémentaire est en bonne voie d'être tenu : les soldes des comptes d'imputation provisoire, en diminution régulière depuis 1999, ne dépassent pas 70 millions d'euros en dépenses (- 72%).

L'essentiel est cependant, pour la deuxième année consécutive, le respect strict de la règle du gel en volume de la dépense de l'État, règle qui recouvre deux aspects : le niveau des crédits votés en loi de finances initiale ne dépasse pas les charges de l'année précédente majorées du seul taux d'inflation prévisionnel ; en exécution, le plafond de dépenses fixé par le législateur est rigoureusement respecté. Ainsi, les dépenses exécutées ont été strictement conformes aux crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2004, soit 283,7 milliards d'euros. S'agissant des étapes de la gestion annuelle, les dotations budgétaires ont été aménagées par quatre décrets d'avance déplaçant

1,4 milliard d'euros de crédits, tandis que le principe de précaution, fondement de la régulation budgétaire, s'est traduit en cours de gestion par la mise en réserve de 4 milliards d'euros de crédits initiaux (20 avril) et de 2,9 milliards d'euros de crédits reportés de 2003 (30 mai) puis par l'annulation de 992 millions d'euros (9 septembre), ce qui témoigne d'une régulation moins contraignante qu'en 2003 (2,4 milliards d'euros alors annulés). Ces annulations, ajoutées à celles opérées par la loi de finances rectificative (3,7 milliards d'euros) ont permis de financer 5,5 milliards d'euros de dépenses nouvelles, notamment les OPEX (540 millions d'euros), les aides au logement (350 millions d'euros) et des dépenses de solidarité (CMU et allocation adultes handicapés, 195 millions d'euros). Cette régulation, à bien des égards mieux vécue qu'en 2003, devrait permettre de mener dans des conditions sereines le débat qu'ont lancé notamment MM. Didier Migaud et Alain Lambert, parlementaires en mission auprès du ministre chargé du budget, sur l'opportunité de renforcer le dispositif d'information et de mise en œuvre de la régulation budgétaire tel qu'il résulte de la loi organique relative aux lois de finances.

Dans le contexte d'une dépense contenue dans l'enveloppe déterminée par le Parlement dans la loi de finances initiale, l'augmentation du plafond des charges de 1,76 milliard d'euros votée lors du collectif budgétaire de fin d'année a mécaniquement nourri les reports de crédits de la gestion 2004 vers la gestion 2005. A cet égard, on peut regretter la pause dans le mouvement de réduction du « surplomb » de reports, engagé depuis 2002, puisque les reports entrants sont passés de 14 milliards d'euros en 2002 à 11,3 milliards d'euros en 2003 puis 8,8 milliards d'euros en 2004, alors que les reports entrant en 2005 devraient atteindre environ 9,8 milliards d'euros. L'effort de réduction doit d'autant plus être poursuivi que la loi organique relative aux lois de finances impose, à juste titre, un plafonnement à 3% par programme du montant des crédits susceptibles d'être reportés.

Dans le domaine des recettes, l'exécution budgétaire 2004 a été très satisfaisante. Les bons résultats ont d'abord été permis par les prévisions particulièrement prudentes dans la loi de finances initiale, qui retenait une hypothèse de croissance de 1,7% et une hypothèse d'élasticité des recettes de 0,6. Les marges de manœuvres budgétaires anticipées, évaluées à 10,8 milliards d'euros, ont servi trois priorités. En premier lieu, 6,9 milliards d'euros ont répondu à la nécessaire progression des charges : 5 milliards d'euros pour l'évolution en valeur des dépenses dans le respect de la « norme zéro » en volume, 1,5 milliard d'euros pour la budgétisation des concours à Réseau ferré de France et 400 millions d'euros de hausse des prélèvements sur recettes. En deuxième lieu, 1,5 milliard d'euros ont été consacrés aux baisses d'impôts, en particulier à la diminution de 3% du barème de l'impôt sur le revenu et à l'augmentation de la prime pour l'emploi. En troisième lieu, 2,4 milliards

d'euros ont été affectés à la réduction du déficit, soit plus d'un cinquième des surplus de recettes attendus.

Cette prudence initiale a permis de tirer pleinement parti des conditions d'exécution du budget 2004. Le niveau des plus-values de recettes a atteint un montant exceptionnel de 9,9 milliards d'euros de plus que prévu dans la loi de finances initiale : 4,3 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés net, 2,5 milliards d'euros pour la TVA nette et 1,4 milliard d'euros pour l'impôt sur le revenu. Ces « bonnes surprises » ont été intégralement affectées à la réduction du déficit de l'État, choix qui devrait constituer un précédent à suivre dans l'avenir. Au total, les marges de manœuvre constatées en exécution ont donc été réparties à hauteur de 7% pour les baisses d'impôt (1,5 milliard d'euros), de 31% pour l'augmentation des dépenses (6,5 milliards d'euros) et de 62% pour la diminution du déficit (12,7 milliards d'euros).

Cette gestion à la fois prudente et vertueuse a permis d'abaisser le déficit de l'État à 44 milliards d'euros, soit 11 milliards d'euros de moins que prévu en loi de finances initiale et, surtout, 13 milliards d'euros de moins qu'en 2003 (- 23%). S'il faut se réjouir de ce que le déficit a été diminué de près d'un quart, on doit cependant constater qu'en dépit de ces bons résultats l'équilibre primaire, qui mesure le déficit après avoir retranché les charges de la dette, c'est-à-dire le poids du passé, n'a même pas été atteint, la charge nette de la dette de l'État représentant 37,8 milliards d'euros en 2004.

Cette amélioration du solde budgétaire a permis une légère décélération de l'endettement public. Celui-ci a progressé entre 2003 et 2004 de 7%, soit 71,4 milliards d'euros, alors qu'il avait augmenté de 10% entre 2002 et 2003 (94,2 milliards d'euros). La dette publique atteint aujourd'hui le montant colossal de 1.067 milliards d'euros, ce qui correspond à 64,7% du PIB et 17.161 euros par habitant. La dette de l'État représente 839,9 milliards d'euros, soit près de 80% de la dette publique.

En définitive, trois conclusions peuvent être tirées des premiers résultats de l'exécution budgétaire 2004. D'abord, il ne faut pas gaspiller les excédents de recettes qu'offrent les périodes de croissance. Cette exigence, pleinement satisfaite en 2004, a trop souvent été négligée dans le passé. Ensuite, les baisses d'impôt doivent être décidées avec la plus grande prudence, *a fortiori* lorsque la croissance fléchit. La diminution des prélèvements suppose une stratégie fiscale constante, lisible et pluriannuelle. Enfin, il faut tenir la norme de maîtrise de la dépense, « règle d'or » indispensable à l'assainissement de nos finances publiques. En dépit du ralentissement de la croissance, il semble que les prévisions de recettes de la loi de finances initiale puissent être atteintes même en cas de croissance effective en 2005 aux alentours de 1,7%. Cette « marge de sécurité » ne doit pas être gaspillée. L'effort de réduction de nos déficits n'est pas seulement la conséquence de nos

engagements européens, il est avant tout la condition indispensable de notre désendettement et, partant, de l'allègement du fardeau qui pèse sur les générations futures, les grandes sacrifiées de notre politique budgétaire depuis trop longtemps.

M. Didier Migaud a salué l'habileté de présentation du Rapporteur général, tout en soulignant qu'elle ne saurait camoufler les mauvais résultats de l'exécution budgétaire. Le Rapporteur général a pris le risque de présenter un rapport sur l'exécution qui pourrait accuser un décalage avec celui que la Cour des comptes publiera prochainement. Car sa démarche procède d'un optimisme démesuré : les résultats observés ne sont « assez remarquables » qu'au regard de leur médiocrité et de l'inefficacité qu'ils reflètent. Le taux des prélèvements obligatoires a augmenté : il ne saurait donc être question d'une quelconque baisse des impôts, même si l'impôt sur le revenu a été allégé, ce qui ne constitue pas au demeurant la mesure la plus pertinente pour soutenir la consommation.

Au regard du niveau de chômage et de la dette publique, l'année 2004 ne paraît constituer une « amélioration » par rapport à l'année 2003 que dans la mesure où cette dernière année avait été celle de tous les mauvais records. L'économie française a pourtant crû de 2,3 % l'an dernier, ce qui laissait une marge de manœuvre appréciable pour mener une politique budgétaire adaptée aux besoins de notre économie. Il n'en a rien été. L'opposition ne peut dans ces conditions porter qu'une appréciation sévère sur l'exécution du budget, certes non sur le seul plan comptable, mais sur le terrain de la solidité financière à moyen terme.

M. Didier Migaud s'est en outre inquiété de la pratique qui consiste à faire voter des crédits supplémentaires dans la loi de finances rectificative du mois de décembre, alors que le temps n'est plus suffisant pour les dépenser, ce qui n'a pas grand sens. La régulation budgétaire peut être un mal nécessaire à partir du moment où elle relève du principe de précaution. Elle ne saurait cependant être systématisée sans faire naître le soupçon d'insincérité budgétaire sur le niveau et le détail des crédits votés par le Parlement qui, lorsque la régulation devient excessive, peuvent sembler peu réalistes. Même s'il est vrai que l'exécutif ne doit pas pouvoir dépasser le plafond de crédits voté par le Parlement, cette régulation apparaît le plus souvent comme une régulation subie.

Il reste enfin à établir si le poids de la dépense publique par rapport au PIB n'a réellement pas augmenté. Les ministres des Finances manient avec dextérité les notions de comptes de l'État et de comptes publics, pour présenter les chiffres sous leur jour le plus favorable. Il apparaît cependant que ce sont les comptes publics en général, collectivités locales y compris, qu'il importe de prendre en considération. Si l'on prend cette mesure de référence, il

semblerait que la dépense publique a encore augmenté en France et, qu'à tout le moins, les déficits publics et la dette restent fort préoccupants.

M. Didier Migaud a conclu que, dès lors, la présentation du Rapporteur général paraît d'autant meilleure dans la forme qu'elle était difficile, voire intenable, sur le fond.

M. Jean-Pierre Gorges n'a pas estimé possible d'être pleinement satisfait d'un budget qui ne va pas au-delà d'une stabilisation des dépenses en volume, alors que ces dépenses le placent en dessous de l'équilibre primaire à hauteur de six milliards d'euros. Dans les années 1997 à 2002, période économique faste, le Gouvernement n'a pas hésité à engager des dizaines de milliers de fonctionnaires, dont la rémunération progresse mécaniquement de 3,5 % par an, ce qui représente une charge très lourde. Car un écart subsiste toujours entre ce chiffre et la croissance économique, souvent inférieure d'1 point, voire davantage. Pour infléchir la tendance, une baisse de 2 % des dépenses en volume serait nécessaire.

Pour diffuser ces idées dans l'opinion publique, les comparaisons par rapport au produit intérieur brut ne sont pas suffisamment parlantes. Il faut faire expressément référence à ce que ces grandeurs représentent pour chaque habitant. À l'heure où chacun met en avant ses propres revendications, le récent scrutin référendaire est parfois interprété comme une exhortation à céder davantage. Au contraire, il faut faire mieux connaître la situation de surendettement que connaît notre pays et faire autour de ce thème la publicité indispensable.

M. Jean-Jacques Descamps a abondé dans le sens de M. Jean-Pierre Gorges. Comme le Rapporteur général, il a estimé que l'exécution du budget de 2004 constitue bien une performance. Les dépenses ont été limitées et l'exécution a été performante au-delà de la simple conformité avec les objectifs annoncés. Il convient cependant de tirer toutes les leçons de cette exécution : la dette augmente toujours, certes moins vite, et le déficit demeure. Le budget de l'État s'apparente à ces énormes navires mettant un temps considérable à freiner. M. Didier Migaud n'a pas de leçons à donner à l'actuelle majorité et les déclarations des membres du groupe socialiste donnent à penser que leur intention n'est pas de freiner la dépense. Un grand travail de publicité devra être fait pour communiquer les chiffres au public. Il est nécessaire de démontrer que si l'on veut diminuer le déficit et la dette, il conviendra de diminuer la dépense cette année et qu'il ne servirait à rien de transférer des dépenses de l'État vers les régimes sociaux. L'analyse des charges publiques, comme celle des prélèvements obligatoires, n'est pertinente que menée globalement.

M. Philippe Auberger a souligné les progrès sensibles réalisés en matière budgétaire. Cependant, si la direction est bonne, il faut être encore plus rigoureux dans les conclusions à en tirer. La question de l'équilibre du déficit primaire n'est pas suffisamment parlante. Le niveau du solde est lié au déficit de fonctionnement du budget de l'État et des prestations sociales. Cette situation est liée, non pas à un défaut de demande, mais à un défaut d'investissement. Or, seul le rééquilibrage de l'ensemble des comptes de fonctionnement permettra de dégager des marges de manœuvre pour l'investissement. Par ailleurs, l'effort d'analyse d'économie doit s'attacher à démontrer que l'objectif de rétablir les fondamentaux économiques poursuivis par l'actuelle majorité est bien différent de celui de la précédente.

Le **Rapporteur général** a souligné qu'il n'y a pas eu, entre 2003 et 2004, d'augmentation du ratio « dépenses publiques/PIB » celui-ci diminuant à l'inverse de 53,7% à 53,5%. En revanche, la part des prélèvements obligatoires dans le PIB a très légèrement augmenté, les baisses d'impôts pratiquées en 2004, à 1,5 milliard d'euros, étant modérées dans un contexte traditionnel de forte surréaction des ressources fiscales à une croissance de la richesse nationale elle-même plutôt positive. Il convient cependant de se concentrer sur le caractère remarquable de la gestion au cours de l'exécution du budget de 2004, les crédits votés ayant été strictement respectés. En outre, deux tiers des surplus de recettes entre 2003 et 2004 ont été affectés à la diminution du déficit, ce qui témoigne d'une responsabilité budgétaire qui rompt avec le passé. Malgré tout, la situation des finances publiques reste très fragile et l'endettement continue à augmenter. Même si le déficit de l'année 2004 est limité à 44 milliards d'euros, auxquels il convient d'ajouter une dizaine de milliards d'euros de déficit sur les comptes sociaux, il reste très excessif. S'agissant de la dette, compte tenu du très bas niveau des taux d'intérêt, le poids des intérêts demeure stable, bien que le stock de dette augmente de manière importante. La France est donc aujourd'hui dans une situation de vulnérabilité totale face à une éventuelle augmentation des taux d'intérêt. Il convient d'ajouter que les marges de gestion active de la dette sont utilisées au maximum grâce au travail de grande qualité de l'Agence France Trésor.

Il est dès lors nécessaire de s'astreindre à une réelle pédagogie sur les enjeux de la dette. Cet effort d'information sur les effets néfastes de l'endettement est un devoir impérieux. Rien ne sert de se cacher derrière les obligations européennes : la dette publique est un problème strictement national. L'intérêt national, et lui seul, exige d'y faire face.

S'agissant des observations de M. Philippe Auberger sur l'effort d'investissement, il est vrai que des progrès sont à accomplir. Cependant, il faut rappeler que les guichets sociaux qui fonctionnent à plein régime obèrent notre capacité à lui consacrer tous les moyens indispensables. Ainsi, en 2005,

entre les centres d'hébergement des demandeurs d'asile ou l'aide médicale d'État, ce sont d'ores et déjà des centaines de millions d'euros de dépenses supplémentaires par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale qui ont été constatés. C'est autant d'argent qui n'ira pas à la recherche et au développement.

Le **Président Pierre Méhaignerie**, tout en approuvant l'argumentation du Rapporteur général, a cependant souligné la nécessité de renforcer le pouvoir d'achat de manière importante, en particulier si, au même moment, on demande aux Français de réaliser les indispensables réformes de structure qu'appelle la modernisation de notre pays.

La Commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport d'information.

*

La Commission a procédé à l'examen, sur le rapport de **M. Daniel Garrigue, Rapporteur**, la proposition de résolution sur la **communication de la Commission européenne relative aux lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)** (n° 2328).

M. Daniel Garrigue, Rapporteur, a rappelé que le Conseil européen des 16 et 17 juin prochains devrait se prononcer sur la « stratégie de Lisbonne » révisée, qui concerne un exercice de coordination des politiques économiques, sociales et environnementales au sein de l'Union européenne. Cette stratégie a été initiée en 2000, lors du Conseil européen de Lisbonne, puis complétée par plusieurs conseils européens ultérieurs. Elle a pour ambition de faire de l'Union européenne « *l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010* », en rattrapant son retard de croissance avec notamment les États-Unis.

Le Conseil européen des 22 et 23 mars derniers avait conclu que cet objectif n'avait pas été atteint. Les raisons invoquées sont que le programme était trop ambitieux et que les indicateurs chargés de mesurer les avancées étaient trop nombreux. Comme le disait M. Wim Kok dans son rapport avant le Conseil européen de mars, « *la stratégie de Lisbonne traite de tout, donc de rien* ». Son péché originel était d'imaginer que le développement des NTIC pouvait régler tous les problèmes de croissance ; cette analyse a volé en éclats après l'éclatement de la bulle informatique. On a également regretté le fait que les États membres ne se soient pas suffisamment impliqués dans la stratégie, dont une bonne part des actions relève des compétences nationales.

Le Conseil européen de mars a donc décidé de recentrer la stratégie sur les thèmes prioritaires de la croissance et l'emploi, sans abandonner pour autant totalement les aspects sociaux et environnementaux. Il s'est prononcé pour la « *poursuite indispensable d'une politique industrielle*

active ». Il a affirmé la volonté de mettre en place des instruments plus cohérents permettant de rassembler les efforts des États membres. Les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et les Lignes directrices pour l'emploi (LDE) ont été intégrées dans une procédure commune. On peut cependant regretter que cette intégration soit encore très imparfaite avec des procédures d'examen éclatées entre trois formations du Conseil : « ECOFIN », « Compétitivité » et « Emploi politique sociale santé et consommateurs ». Il s'agit, au total, de mieux impliquer les États membres avec l'obligation pour chacun de présenter à la Commission européenne, avant le 15 octobre prochain, un « programme national de réforme ». La Commission européenne demande à chaque État membre d'intégrer les partenaires sociaux et les représentations parlementaires dans l'élaboration de ces programmes. Cette date du 15 octobre, si elle est confirmée par le Conseil européen, permettrait une correspondance de discussion avec le projet de loi de finances pour 2006. Au vu des 25 programmes nationaux de réforme, la Commission européenne établira ensuite un rapport de suivi.

Ces programmes nationaux de réforme peuvent être qualifiés d'« instruments d'interface » entre les objectifs communautaires et les actions prises au niveau national. Les programmes de stabilité qui doivent être transmis le 1^{er} décembre de chaque année à la Commission européenne en sont un autre exemple ; de façon similaire, il serait utile qu'ils soient débattus au sein des parlements et de leurs commissions compétentes. Une meilleure association des parlements nationaux aux politiques communautaires entraînerait une interaction fructueuse, permettant de faire remonter à Bruxelles des objectifs ou des préoccupations.

La communication de la Commission européenne établit un diagnostic intéressant et courageux de la faiblesse de la croissance en Europe, avec des analyses qui ne sont pas suffisamment mises en avant en France. Le taux d'emploi dans l'Union européenne est encore estimé à 62,9 %, alors que l'objectif est de 70 % comme aux États-Unis. Le nombre d'heures travaillées est inférieur à celui des autres grandes zones économiques. Le taux d'emploi des femmes de 56,1 % est encore plus faible (objectif de 60 %) et le taux d'emploi des personnes âgées est de seulement 40,2 % (objectif de 50 %), ce qui explique une partie du retard de croissance. L'Europe souffre d'un effort de recherche insuffisant et d'un faible niveau de croissance de sa productivité, avec une diffusion relativement lente des NTIC. Sa population vieillit, ce qui a des conséquences en termes de taux d'intérêt réel et d'endettement implicite ; il faut maîtriser la dette publique, sinon son impact sera insupportable.

Les 23 lignes directrices proposées par la Commission européenne sont regroupées en trois volets : macro-économique, micro-économique et emploi. Sur le volet macro-économique, il faudrait veiller à maintenir un équilibre entre la nécessaire stabilité, rappelée par la Commission européenne,

et la toute aussi nécessaire croissance, dans les termes précisés par la réforme du pacte de stabilité et de croissance. Les nécessaires réformes structurelles, également rappelées par la Commission européenne, ne doivent pas pour autant se substituer à la définition de politiques macro-économiques coordonnées autour d'un « *policy mix* » (politique budgétaire et monétaire) adapté.

Au plan micro-économique, le développement du marché intérieur doit se poursuivre, avec pour la France un niveau encore insuffisant de transposition des directives communautaires, même si on constate une amélioration récente. Le Conseil européen de mars dernier a clairement indiqué que le parachèvement du marché intérieur des services devait préserver le modèle social européen et que tous les efforts devaient être entrepris dans le cadre du processus législatif pour dégager un large consensus sur ces objectifs. La communication de la Commission devrait également être complétée par la mention de la nécessité d'une harmonisation fiscale, pour éviter tout risque de dumping en la matière.

La Commission a raison de mentionner l'ouverture extérieure et la concurrence, mais elle devrait également rappeler les nécessaires réglementations en matière d'environnement et de santé publique, qui sont mieux assurées en Europe qu'ailleurs dans le monde. Comme dans le cadre du programme REACH d'enregistrement des substances chimiques, M. Daniel Garrigue, Rapporteur, préconise la mise en place d'un observatoire permettant d'évaluer les différentes législations environnementales et de santé dans les grands ensembles mondiaux, afin de permettre de se situer et d'exercer des pressions sur nos concurrents.

Dans le texte de la Commission européenne, la notion de « services économiques d'intérêt général » (SIEG) apparaît en retrait par rapport aux conclusions du Conseil européen de mars et aux orientations de la période antérieure. La communication de la Commission européenne présente les SIEG comme un « sous-produit » de l'amélioration du marché des industries de réseau, ce qui n'est pas totalement conforme aux conceptions précédemment retenues.

La communication de la Commission soutient, à juste titre, l'amélioration de l'environnement réglementaire des entreprises, une politique volontariste de soutien à la recherche et la poursuite des grands travaux d'infrastructure européens, pour lesquels des financements adaptés devront être trouvés. On peut cependant regretter la pauvreté du débat en Europe sur la politique énergétique, comparativement à d'autres zones économiques. Le 7^{ème} programme cadre de recherche et développement (PCRD), actuellement en préparation, devra prévoir des structures moins lourdes et moins de saupoudrage des crédits. En France, le Gouvernement présentera bientôt un

projet de loi d'orientation sur la recherche ; la procédure d'appel à projet devra être développée en France et en Europe.

Le maillon le plus faible de la proposition de la Commission européenne réside certainement dans l'insuffisante défense de la base industrielle de l'Union, avec des termes qui sont en net retrait par rapport aux conclusions du Conseil européen de mars. Or, un tissu industriel solide est un enjeu fondamental, comme rappelé dans le récent rapport de M. Jean-Louis Beffa.

S'agissant du troisième volet des lignes directrices sur les politiques de l'emploi, la Commission fait des propositions intéressantes sur la réforme des marchés du travail conciliant flexibilité et sécurité, dans la ligne du rapport d'information présenté par le Président Pierre Méhaignerie sur le marché de l'emploi au Danemark. La Commission mentionne le « *pacte pour la jeunesse* » inscrit dans la stratégie de Lisbonne à l'initiative du Gouvernement français.

En conclusion, la communication de la Commission présente un diagnostic courageux avec une mise en perspective intéressante et des orientations que l'on peut partager. Cependant, sur un certain nombre de points, quelques réorientations ou infléchissements seraient nécessaires.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que ces lignes directrices sont à replacer dans le contexte du cycle de négociations de Doha à l'OMC, et du récent débat sur l'article III-314 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, relatif à l'insertion de l'Union européenne dans le commerce mondial. M. Maurice Allais, Prix Nobel, a récemment soutenu que cet article, qui en l'état actuel ne protège pas contre les excès du libéralisme, bien au contraire, devrait être rédigé dans le sens du développement harmonieux du commerce mondial ; une protection communautaire raisonnable doit être assurée à l'encontre des importations des pays tiers dont les niveaux des salaires ou cours des changes s'établissent à des niveaux incompatibles avec une suppression de toute protection douanière.

M. Philippe Auberger a rappelé qu'un certain nombre de devises sont sous-évaluées, dont le yuan chinois. Ainsi, cela accroît artificiellement la compétitivité des pays concernés.

M. Daniel Garrigue, Rapporteur, a déclaré partager ces interrogations. Sur le marché mondial, il faut affirmer la préférence communautaire.

Le Président Pierre Méhaignerie a remarqué que la préférence communautaire est un concept délicat à manier. Toutefois, les niveaux de salaire trop bas, la sous-évaluation des monnaies ou la remise en cause des brevets risquent de provoquer des mutations brutales et montrent que les règles

du marché ne conduisent pas forcément à une concurrence équitable. Les opinions publiques sont déstabilisées et certains pays comme la Turquie ou des États du Maghreb sont particulièrement touchés.

M. Hervé Novelli a rappelé que la préférence communautaire n'est pas compatible avec les règles de l'OMC. C'est dans le cadre de l'OMC qu'il convient de résoudre les problèmes posés par les échanges internationaux. Le rapport d'information sur les échanges commerciaux avec la Chine, que la commission des Finances a confié à MM. Hervé Novelli et Tony Dreyfus, permettra de comparer l'avantage que procure une monnaie sous-évaluée avec le différentiel des coûts de production. En réalité, le second est bien plus important que le premier. Il faut permettre des périodes suffisantes pour mener à bien les adaptations qui sont inéluctables.

M. Daniel Garrigue, Rapporteur, a souligné que la proposition de résolution doit donner un sens à la voix de la France et de l'Europe dans les futures négociations. Il ne s'agit pas de mettre en cause le processus d'ouverture aux échanges internationaux, mais d'atténuer la brutalité insupportable des changements.

Puis la Commission a procédé à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.

Article unique :

La Commission a *adopté* quatre amendements du Rapporteur :

– le premier et le troisième modifiant la place du huitième alinéa de cet article, vers la fin du texte ;

– le deuxième insérant un considérant prévoyant que « *si la communication de la Commission souligne l'attachement de l'Union européenne à l'ouverture au commerce international, elle ne met pas suffisamment l'accent sur la très grande inégalité des concurrences, liée en particulier aux conditions de travail, à l'insuffisante protection des brevets, à la sous-évaluation manifeste de certaines monnaies et aux fortes différences de législation en matière d'environnement et de santé publique, alors que ces éléments devraient être placés au cœur des négociations du cycle de Doha, afin d'éviter que la brutalité des mutations en cours ne finisse par remettre en cause les conditions mêmes de l'ouverture des marchés* » ;

– le quatrième faisant référence aux conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005.

Après avoir *adopté* l'article unique ainsi modifié, la Commission a *adopté* la présente proposition de résolution.

* *
*

MISSION D'EVALUATION ET DE CONTRÔLE

Jeudi 9 juin 2005

– *Auditions sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile :*

- *M. Stéphane Fratacci, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur*

- *un représentant de la Préfecture de police de Paris*

- *un représentant de la Préfecture de la Seine-Saint-Denis*

- *M. Pierre Debue, directeur de la police aux frontières*

Informations relatives à la Commission

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a nommé :

– *MM. Tony Dreyfus et Hervé Novelli, rapporteurs d'information sur les données économiques, industrielles et monétaires des échanges commerciaux avec la Chine ;*

– *M. Daniel Garrigue, rapporteur sur la proposition de résolution sur la communication de la Commission européenne relative aux lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008) (n° 2328).*

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

Mardi 31 mai 2005

Présidence de M. Pascal Clément, président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Christian Vanneste, le projet de loi relatif au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (n° 1206).

Le **rapporteur** a tout d'abord rappelé que le projet de loi, soumis en première lecture à l'Assemblée nationale, avait pour principal objet de transposer la directive 2001/29 sur les droits d'auteur dans la société de l'information, pour laquelle la France a d'ores et déjà été condamnée pour manquement le 27 janvier 2005 par la Cour de Justice des Communautés européennes.

Il a ensuite souhaité présenter trois remarques préalables :

– le projet de loi témoigne d'un remarquable exemple d'adaptation du droit à l'évolution technologique. A cet égard, on ne saurait trop souligner l'ambivalence du numérique, qui permet de considérables améliorations de l'accès aux œuvres, grâce à des gains de conservation, de stockage, de reproduction ou de fonctionnalités, avantages toutefois contrebalancés par le développement de l'*internet* et du téléchargement illicite de musique ou de films via les logiciels de *Peer-to-Peer* (en français, Pair à Pair). En 2003, le nombre des fichiers téléchargés dans le monde se serait élevé à 150 milliards, avec des conséquences désastreuses pour l'industrie musicale, qui, en France, emploie 10 000 personnes directement et 130 000 pour l'ensemble de la filière. On mesure également le risque pour les auteurs et pour la diversité culturelle ;

– par ailleurs, le développement de la communication a été pendant longtemps un phénomène de masses médias, anonyme, qui avait justifié le recours systématique à des dispositifs forfaitaires et à des procédés de gestion collective obligatoire, se substituant à une gestion individuelle des droits. Grâce au développement des techniques de protection des œuvres, le numérique permet d'amorcer un retour à la personne, à laquelle renvoie d'ailleurs bien, symboliquement, l'expression de « Pair à Pair ». On peut y voir plus généralement une consécration de la conception humaniste du droit

d'auteur, propre au régime français par rapport au *copyright* anglo-saxon : le projet de loi vise en effet à protéger le droit exclusif d'exploitation, battu en brèche par un développement de la copie gratuite illicite excédant le cadre privé familial. Cette orientation s'oppose en particulier aux propositions de création d'une nouvelle licence légale, promue par certains représentants institutionnels de catégories particulières d'ayants droit. La reconnaissance du droit d'auteur des fonctionnaires, prévue par le titre II, va également dans ce sens ;

– enfin, le rapporteur a souligné son souci essentiel, tout au long de ses travaux, consistant à rechercher l'intérêt général en visant l'équilibre entre les trois principaux groupes concernés : les auteurs et les artistes en général, les filières économiques de la musique et de l'électronique, enfin les consommateurs.

De manière plus précise, le projet de loi comporte quatre objets distincts.

Le titre premier transpose une directive, qui ne fait elle-même que traduire des engagements internationaux déjà anciens. La transposition proposée par le projet de loi ne revient pas sur les exceptions au droit d'auteur déjà présentes dans notre droit, et, en particulier, maintient l'exception pour copie privée, introduite en 1985, et à laquelle tout le monde est aujourd'hui attaché.

Les articles 1 à 3 du projet n'ajoutent que deux exceptions nouvelles, communes au droit d'auteur, aux droits voisins et au droit applicable aux bases de données : celle, obligatoire, au titre des mesures techniques temporaires sur les serveurs *internet*, destinée à faciliter le fonctionnement du réseau internet, et celle, facultative, au profit des personnes handicapées. Ces articles introduisent également le « test en trois étapes », découlant des accords de l'OMPI de 1996, qui consiste à n'admettre les exceptions aux droits d'auteur que dans la mesure où elles ne créent pas un préjudice injustifié aux intérêts légitimes des ayants droit et ne portent pas atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre.

Le cœur du projet de loi réside dans les articles 6 à 15, qui introduisent dans notre droit de la propriété littéraire et artistique les mesures techniques de protection des œuvres diffusées sous un format numérique. Ces mesures de protection permettront de lutter efficacement contre le téléchargement illégal, contre le détournement de la copie privée au-delà de ce pour quoi elle est prévue, et, plus généralement, contre le piratage de la création et des œuvres. Pour garantir la pérennité de ces mesures techniques, les articles 11 à 15 du projet de loi prévoient de protéger les mesures de protection elles-mêmes, en sanctionnant leurs contournements par des peines

identiques à celles du délit de contrefaçon, soit des quantums de peine de 300 000 euros et 3 ans de prison.

Pour protéger les consommateurs, les articles 8 et 9 prévoient pour leur part d'instaurer un mécanisme de protection de l'exception pour copie privée et de l'exception nouvelle en faveur des personnes handicapées, mécanisme qui n'était pas rendu obligatoire par la directive, et qui est fondé sur le recours à une instance unique nationale, rapide et indépendante, prenant la forme d'un collège de trois médiateurs. Ce collège aura une fonction de conciliation, et, en cas d'échec, prendra les décisions qui lui paraîtront nécessaires et qui s'imposeront aux parties, sous le contrôle de la cour d'appel de Paris.

Le titre II traite du droit d'auteur des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions. Le projet de loi revient sur le régime de quasi-absence de tout droit d'auteur qui leur est actuellement applicable. Il organise ainsi un régime de droit plus compatible avec les principes régissant le droit d'auteur des salariés : le droit moral est institué, mais dans de très strictes limites tenant compte des exigences de la mission de service public ; quant au droit patrimonial, il est transféré de droit à l'État dès la création de l'œuvre, sauf s'il y a exploitation commerciale. Dans ce dernier cas, l'État bénéficie seulement d'un droit de préférence.

Le titre III adapte, à la marge, les modalités de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits, en accroissant le pouvoir du ministre de tutelle, et en leur imposant des règles comptables communes, ainsi que l'avait souhaité dès son premier rapport, en 2003, la commission permanente de contrôle de ces sociétés.

Le titre IV prévoit les règles nécessaires au futur dépôt légal *d'internet* confié à la Bibliothèque de France et à l'INA (Institut national de l'audiovisuel).

Enfin, le titre V définit les conditions d'application des mesures précédentes dans les collectivités d'outre-mer.

À l'aune du souci d'équilibre entre les trois grandes familles d'intérêt en présence, les inflexions imaginables du projet de loi doivent tenir compte de deux contraintes importantes :

– il est tentant, pour certains, d'aller au-delà des deux seules nouvelles exceptions au droit d'auteur prévues par le projet, notamment en s'inspirant de la liste des nombreuses exceptions ouvertes à titre optionnel par la directive, par exemple en faveur des chercheurs, de l'enseignement, des bibliothèques,... Ces exceptions supplémentaires perturberaient sensiblement l'équilibre atteint par le projet de loi ;

– il est impératif de maintenir l'exigence d'interopérabilité prévue par le projet de loi, pour éviter de revenir à la situation des années 80, quand coexistaient plusieurs formats de cassettes vidéo, et ne pas créer ainsi des difficultés nouvelles aux consommateurs qui se sont habitués aux standards universel du CD en musique et du DVD en films.

Pour autant, des modifications du projet de loi peuvent utilement être présentées. En se limitant aux inflexions substantielles, les amendements proposés peuvent être répartis en trois groupes.

Les premiers permettront d'affiner encore l'équilibre entre les grandes catégories d'intérêts en présence. A cet égard, le projet de loi est en effet globalement plutôt favorable aux ayants droit, en légitimant et garantissant les mesures de protection des œuvres. Le refus du mécanisme de la licence légale, qui constituerait une solution en apparence facile en légalisant le téléchargement illégal sur *internet*, préserve également les droits légitimes des auteurs et de ceux qui investissent dans la création et sa diffusion. La licence légale présenterait également le grave inconvénient de ne pas préserver la chaîne du financement du cinéma.

Pour conforter l'équilibre recherché en faveur des consommateurs, plusieurs mesures peuvent être proposées, visant principalement à consolider le régime de la copie privée, et consistant à :

– préciser que le nombre de copies possibles sera au minimum de un, du moins lorsque l'œuvre aura été achetée licitement ;

– ne pas revenir sur les dispositions du projet contraignant les industriels du logiciel, notamment étrangers, à licencier obligatoirement leurs mesures de protection aux plates-formes légales de vente en ligne ;

– rendre obligatoire la mention des restrictions à l'utilisation et à la copie des œuvres achetées dans le commerce.

Pour améliorer l'efficacité des dispositifs en vigueur ou envisagés par le projet de loi, il peut également être proposé de :

— définir clairement le délai de réponse qui s'imposera au collège des trois médiateurs,

— permettre une saisine *a priori* du collège des médiateurs, de façon à réduire le volume des contentieux qui leur seront soumis,

— améliorer la transparence du fonctionnement de la commission de la copie privée, en publiant ses comptes rendus et un rapport annuel sur les pratiques réelles des consommateurs en termes de copie privée ;

— intégrer automatiquement dans le calcul de la rémunération pour copie privée la mise en œuvre effective des mesures de protection des

œuvres numériques, de façon à éviter aux consommateurs de payer la rémunération pour copie privée sans réelle contrepartie.

Quelques améliorations plus ponctuelles des dispositifs proposés par le projet de loi peuvent également être suggérées pour :

— donner toute sa signification à l'exception en faveur des non-voyants, en permettant à leurs associations, généralement bénévoles, de travailler directement sur les fichiers sources des œuvres, pour gagner un temps et un argent précieux ;

— supprimer les risques d'ambiguïtés du texte du projet au regard du droit applicable aux logiciels, qui résulte de la transposition d'une directive de 1991, et qu'il n'y a pas lieu de modifier ici ;

— définir les conditions de délais de la procédure d'observation par le ministre aux sociétés de gestion collective, délais que le ministre doit observer avant de transmettre le dossier au contrôle du tribunal, en l'absence de réponse ;

— concilier le nouveau régime du droit d'auteur des fonctionnaires avec le cas particulier des contrats de recherches en partenariat public-privé, qui exigent, pour que les entreprises y trouvent intérêt, que le titulaire du droit d'auteur sur les résultats de la recherche soit déterminé à l'avance, de sorte que ces résultats soient effectivement susceptibles d'être exploités commercialement dans un cadre juridique clair.

Enfin, il sera proposé d'enrichir le projet sur un point non directement traité par celui-ci : il est en effet nécessaire de revenir sur une jurisprudence récente du 1^{er} mars 2005, qui a soumis à des droits d'auteurs la simple diffusion par un réseau interne, à l'intérieur d'une copropriété, d'un signal satellitaire reçu par une ou des antennes collectives. Cette jurisprudence pourrait en effet conduire à assujettir à ces droits, d'une légitimité contestable, plusieurs centaines de milliers, voire millions de résidents, y compris des HLM.

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

M. Christian Paul a noté que la complexité du droit modifié par le projet de loi ne devait pas faire oublier l'importance du risque que ce droit fait aujourd'hui courir aux jeunes générations. Il a ainsi rappelé que le téléchargement quotidien de musiques sur *internet* était juridiquement qualifié de contrefaçon, délit pouvant être puni de plusieurs années d'emprisonnement et de plusieurs dizaines de milliers d'euros d'amendes, comme l'ont prouvé diverses condamnations récentes.

Un sondage de l'institut IPSOS publié il y a quelques jours a montré que 87 % des Français souhaiteraient que le législateur autorise les échanges par *internet* de créations artistiques en contrepartie du paiement d'une rémunération spécifique à leur fournisseur d'accès. Il ne s'agit pas de légitimer la gratuité de l'accès à ces œuvres sur *internet* mais de légaliser des pratiques qui se sont progressivement généralisées dans la société, en accompagnant cette légalisation de la mise en place d'une source de rémunération complémentaire pour les ayants droit.

S'agissant du projet de loi lui-même, il est regrettable que son examen ait été sans cesse reporté alors que le rapporteur avait commencé à l'étudier il y a un an et demi. En outre, la directive dont le projet de loi assure la transposition témoigne d'un contexte technologique ancien, puisqu'elle est l'expression d'un accord intervenu à l'OMPI en 1996, alors que les conséquences des nouvelles possibilités d'échange offertes par la « révolution numérique » ne sont apparues en Europe qu'ultérieurement.

Le retard pris pour son examen n'a pas permis pour autant de travailler sérieusement sur ce projet de loi, le Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, ayant refusé de constituer une mission d'information sur le sujet. Or une telle mission d'information aurait permis à tous les acteurs du dossier de débattre des conséquences de cette révolution numérique et d'aborder le problème dans sa globalité.

Dès lors, ce projet de loi paraît refléter le choix gouvernemental d'ignorer l'intérêt général, celui des artistes comme celui de l'ensemble de la chaîne de création, de production et de diffusion des œuvres. La philosophie générale du texte du Gouvernement consiste en effet à rejeter toute recherche d'équilibre entre les intérêts en présence et à mener une répression excessive à l'encontre des internautes – alors que le nombre de « pirates » potentiels est aujourd'hui estimé à 8 millions. On peut légitimement s'interroger sur le sens de la poursuite de cette politique répressive et il serait souhaitable de s'orienter plutôt vers une légalisation des échanges d'œuvres sur *internet*, à condition que le produit de la rémunération versée aux fournisseurs d'accès soit réparti équitablement entre les auteurs.

Entre la « croisade répressive » engagée par le Gouvernement depuis plus d'un an et se traduisant par la défense de toutes les mesures techniques de protection contre le piratage, y compris les plus absurdes comme celles qui empêchent la lecture des disques par certains appareils, et la défense des droits des consommateurs et des usagers, il faut faire un choix et les amendements du groupe socialiste se placent résolument dans la seconde perspective.

Enfin, l'enjeu central pour les artistes et la création culturelle en France est aujourd'hui, par un accès libre aux œuvres – qui ne signifie pas la gratuité –, de soutenir la création et la diversité culturelle ; le refus d'adopter un tel système comprenant une rémunération spécifique dont le produit serait reversé par les fournisseurs d'accès aux artistes, priverait ces derniers de plusieurs centaines de millions d'euros.

M. Xavier de Roux a fait part de son soutien au projet de loi et a rappelé que l'extension de l'accès à la culture supposait avant tout l'existence d'une production culturelle, c'est-à-dire d'une création artistique. Or, les auteurs, comme l'ensemble de la chaîne de production artistique, sont aujourd'hui particulièrement affectés par la « révolution numérique ».

La proposition de M. Christian Paul consiste à s'éloigner du système classique de rémunération des auteurs au moyen de la perception de droits individuels, pour y substituer un mécanisme dans lequel les auteurs seraient rémunérés grâce à la répartition « équitable » du produit de la contrepartie d'une licence légale, payée par les fournisseurs d'accès. Un tel système n'est pas réaliste, compte tenu de la difficulté déjà éprouvée pour assurer la gestion d'organisations collectives telles que les sociétés d'auteurs. Cette nouvelle logique s'éloignerait fortement du principe de rémunération des artistes au titre de leur création propre et de nombreux interprètes sont totalement hostiles à un bouleversement de cette nature.

S'agissant de l'article 9 du projet de loi, il est étonnant que l'on envisage de substituer aux juridictions ordinaires un « collège de médiateurs » disposant de pouvoirs quasi-juridictionnels, tout en maintenant, en cas d'appel, la compétence de la cour d'appel de Paris. Ce système complexe ne permettrait pas d'accélérer les délais de jugement, et il est regrettable que les affaires concernées soient à l'avenir jugées par ces nouveaux médiateurs, alors même que les jugements des contentieux traditionnels de presse et de droits d'auteur par des chambres spécialisées donne aujourd'hui satisfaction. Il serait, par conséquent, préférable de supprimer cet article.

Reprenant la parole **M. Christian Paul** a précisé que les artistes étaient actuellement privés d'une rémunération dont ils pourraient pourtant bénéficier si une redevance existait, alors que les plates-formes de téléchargement légal rémunèrent très faiblement les artistes. Le sondage précédemment cité indiquait d'ailleurs qu'une majorité de personnes étaient prêtes à accepter de payer jusqu'à cinq euros par mois pour pouvoir télécharger librement de la musique. Compte tenu du nombre d'abonnés à *internet*, cela permettrait ainsi des financements nouveaux considérables pour la création, en général, et pour les artistes en particulier car il est techniquement envisageable de lier la rémunération au nombre de téléchargements de chaque titre réellement effectués. Il est donc faux de faire croire que le débat opposerait les

partisans de la gratuité à ceux d'un système organisé et structuré. Au contraire, le groupe socialiste propose la mise en place d'un véritable système de financement de la culture alors que la situation actuelle est un déni de rémunération des artistes, que la solution proposée par le projet de loi ne modifiera pas.

Par ailleurs, chercher à éradiquer le téléchargement libre n'est pas, avec le développement des technologies numériques, une solution historiquement tenable. Enfin, ce système profite essentiellement à quelques grandes multinationales, généralement américaines, du disque et du logiciel, qui ne sont probablement pas les vecteurs les plus efficaces de la diversité culturelle.

Soulignant comme M. Christian Paul, le caractère plus politique que technique du projet de loi, **M. Jean Dionis du Séjour** a considéré qu'il s'adressait à toute une génération, habituée à télécharger gratuitement sur *internet* : il faut prendre en compte cette réalité, sans verser cependant dans l'idéologie. En effet, ce texte applique le droit européen, centré sur la notion de droit exclusif et il va donc falloir orienter les internautes vers ce cadre nouveau pour eux. Ce sera probablement difficile et cela exigera de répondre très concrètement aux questions et objections posées par les utilisateurs concernant le fonctionnement des systèmes de musique en ligne payante, relatives notamment aux prix trop élevés et au nombre de titres disponibles insuffisant.

Quant à la proposition d'instituer une licence légale, elle ne doit pas être diabolisée dans la mesure où ce mode de financement forfaitaire existe déjà en ce qui concerne les supports d'enregistrement vierges. La seule question à se poser est celle de l'équilibre entre avantages et inconvénients d'une telle solution par rapport à celle des droits exclusifs. Son premier inconvénient est d'être une taxe supplémentaire supportée par l'ensemble des usagers : or, si selon le sondage précédemment cité, 62 % des personnes se déclareraient prêtes à payer de 1 à 5 euros pour une telle taxe, 18 % seulement accepteraient une taxe entre 6 et 10 euros. Dans ce contexte, et compte tenu des tensions existantes sur le pouvoir d'achat des Français, instituer un prélèvement supplémentaire ne semble pas raisonnable. Le deuxième inconvénient de la licence légale réside dans la difficulté de rémunérer individuellement les artistes de façon précise. Ainsi, il semble préférable de suivre la philosophie proposée par le projet de loi, même s'il faudra tenir compte de l'évolution de la question dans l'avenir. Enfin, il semble que la contrepartie nécessaire de la reconnaissance des droits exclusifs soit de s'engager davantage dans la voie de l'interopérabilité des systèmes de lecture des œuvres numérisées.

Le président Pascal Clément s'est déclaré sensible à l'argument concernant le pouvoir d'achat des ménages. En effet, il est aujourd'hui incontestable que la diffusion croissante des nouvelles technologies a entraîné

une baisse des sommes consacrées aux autres formes de consommation, par exemple dans la grande distribution.

M. Christian Paul a contesté la pertinence d'un argument tiré de l'amputation du pouvoir d'achat, dans la mesure où la redevance de l'ordre de cinq euros par mois qu'il propose permettrait d'accéder à des centaines de milliers de titres, alors que le prix moyen d'un CD récent est de l'ordre de 20 euros.

M. Jean Dionis du Séjour a rappelé que beaucoup d'utilisateurs d'*internet* ne téléchargeaient pas de musique et que l'augmentation de 5 euros de leur abonnement aurait nécessairement des conséquences négatives sur le développement du haut-débit.

Le rapporteur a apporté aux différents intervenants les éléments de réponse suivants :

– la proposition de licence légale n'émane que d'une partie d'une catégorie particulière d'ayants droit, en l'occurrence les artistes-interprètes, les autres ayants droit y étant tous hostiles. Or, dans ce type de débat, la recherche de l'intérêt général consiste précisément à éviter de privilégier l'intérêt d'une catégorie particulière, voire d'une sous-catégorie de personnes, au détriment de toutes les autres ;

– la répression pénale ne constitue nullement une fin en soi, mais un moyen qui s'inscrit, parmi d'autres, dans un ensemble de mesures prévues par une charte signée en juillet 2004. Celle-ci prévoit également le développement de plates-formes légales de vente en ligne, des actions de pédagogie vis-à-vis des internautes, et des modalités de réponse graduées selon le comportement des internautes indécents. Ces modalités d'action, non pénales, sont actuellement en cours de discussion à la CNIL. En tout état de cause, on ne peut se satisfaire d'une solution qui reviendrait à admettre le principe suivant lequel il est tolérable qu'une grande partie de la population soit « un peu » délinquante ;

– dans le débat sur la question de la licence légale, le conservatisme, au sens péjoratif du terme, est plutôt du côté de ceux qui préconisent des solutions simplistes, déjà appliquées trop systématiquement par le passé, et non de ceux qui privilégient, en se fondant sur les possibilités nouvelles de gestion des droits individuels qu'offre le progrès technique, la conception la plus humaniste des droits d'auteur. La licence légale conduirait pour sa part surtout à un « brouillard » de perception et de rémunération, et à des facilités de gestion collective qui ne s'imposent pas ;

– si la licence légale peut, éventuellement, constituer une forme de réponse technique s'agissant des œuvres musicales, elle est totalement

inadaptée pour ce qui concerne le cinéma, et conduirait, à terme, à la disparition progressive du cinéma français, dont l'économie est fragile, ou à la survie des seuls films capables de mobiliser d'importantes ressources publicitaires ;

– la création d'autorités administratives indépendantes en réponse à chaque problème de société ne constitue pas une orientation à laquelle le rapporteur est lui-même favorable, mais, dans le cas considéré, l'ampleur des divergences de jurisprudence, en première instance comme en appel, milite pour retenir le principe de l'institution du collège de médiateurs, dont les décisions s'imposeront immédiatement et pour l'ensemble du territoire.

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

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS PORTANT TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2001/29 DU 22 MAI 2001 SUR L'HARMONISATION DE CERTAINS ASPECTS DU DROIT D'AUTEUR ET DES DROITS VOISINS DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION

Chapitre premier

EXCEPTIONS AU DROIT D'AUTEUR ET AUX DROITS VOISINS

Article premier (art. L. 122-5 du code de la propriété intellectuelle) : *Exceptions au droit d'auteur relatives aux dispositifs techniques provisoires ou au bénéfice des personnes handicapées :*

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, la Commission a été saisie d'un amendement de **M. Christian Paul** introduisant une dérogation au paiement des droits d'auteur au profit des établissements d'enseignement et de recherche dépourvus d'activité commerciale. Après avoir observé que le dispositif proposé introduisait une exception particulièrement large au versement des droits d'auteur, **le rapporteur** a souligné la fragilité économique des entreprises d'édition des livres et des revues utilisés par les universitaires ou les enseignants, en raison de l'étroitesse de leur marché. Jugeant le champ d'application du dispositif proposé excessif, il a exprimé sa préférence pour la voie contractuelle entre le ministère chargé de l'éducation nationale et les éditeurs concernés, dans le prolongement de la déclaration commune signée le 14 janvier 2004 par les ministres chargés de l'éducation, de la culture et de la recherche. Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis elle a été saisie d'un amendement de **M. Jean-Paul Garraud** introduisant une exception aux droits d'auteur en faveur des établissements en

charge de la formation des agents de l'État dans le cadre exclusif de leurs activités non lucratives d'enseignement et de recherche. Après avoir rappelé que la directive 2001/29 prévoyait la possibilité d'introduire une telle dérogation, son auteur a expliqué que, si les écoles de formation telles que l'École nationale de la magistrature ou l'École nationale d'administration pouvaient reproduire sur papier des articles de la presse générale ou spécialisée en payant des droits au Centre français de copie (CFC), en revanche, elles ne pouvaient aisément les reproduire sur un support virtuel, le CFC n'étant pas compétent pour cette catégorie de support, ce qui avait pour conséquence de contraindre ces écoles à négocier auprès de chaque éditeur individuellement le droit de reproduire lesdits articles. Soulignant le coût financier résultant de cette obligation, il a indiqué que cet amendement favoriserait également la modernisation des méthodes et instruments pédagogiques tout en permettant de réaliser des économies substantielles en matière de consommation de papier.

Tout en déclarant partager les objectifs poursuivis par cet amendement, **le président Pascal Clément** a considéré qu'il serait préférable de trouver une solution générale applicable à l'ensemble des activités d'enseignement plutôt que de prévoir une nouvelle exception au paiement des droits d'auteur, forcément partielle, et donc insatisfaisante. Il a émis le souhait que la poursuite de l'examen par le Parlement de ce projet de loi permette de trouver une solution allant dans ce sens.

M. Christian Paul a rappelé que le droit en vigueur comprenait d'ores et déjà de nombreuses exceptions au paiement des droits d'auteur et que le souhait d'en introduire une nouvelle ne devait pas être écarté par principe dès lors que son champ d'application était défini suffisamment précisément pour ne pas porter une atteinte excessive aux droits des auteurs. Il a rappelé que de nombreux enseignants avaient d'ores et déjà recours à des supports audiovisuels dans l'exercice de leur profession, contrairement à ce qu'autorisait le droit en vigueur, et émis le souhait qu'une solution législative soit rapidement trouvée en la matière.

Après avoir indiqué que les exceptions au droit d'auteur ainsi proposées devaient bénéficier à toutes les catégories d'enseignants, **M. Sébastien Huyghe** a suggéré que les missions du CFC soient élargies aux supports numériques.

Tout en reconnaissant que le dispositif proposé était intellectuellement séduisant, **le rapporteur** a considéré qu'il était cependant techniquement et politiquement risqué puisque toute introduction d'une nouvelle exception au paiement des droits d'auteur risquait d'être suivie, à court ou moyen terme, par d'autres exceptions fragilisant la cohérence d'ensemble de l'édifice juridique assurant la protection des droits d'auteur. Puis observant que le dispositif de l'amendement se référait à la notion de

service public, qu'il a jugé imprécise, il a déploré que cet amendement ne concerne que les agents de l'État, à l'exception des fonctionnaires des collectivités locales et des organismes assurant leur formation. Après avoir indiqué qu'il jugeait préférable de recourir à des solutions contractuelles adaptées à chaque situation, plutôt que d'adopter une disposition législative par trop imprécise et générale, il a invité la Commission à ne pas adopter cet amendement. La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Christian Paul** tendant à faciliter l'accès aux fichiers des éditeurs au profit des associations venant en aide aux personnes souffrant d'un handicap visuel. Tout en déclarant partager les objectifs poursuivis par cet amendement, **le rapporteur** a indiqué qu'il comportait certaines imperfections rédactionnelles et précisé que plusieurs de ses propres amendements répondaient aux préoccupations exprimées par M. Christian Paul. La Commission a alors *rejeté* l'amendement avant d'*adopter* trois amendements du **rapporteur** exemptant du paiement des droits d'auteurs les associations venant en aide aux personnes souffrant d'un handicap visuel et assurant la transcription, sous une forme leur étant accessible, des œuvres écrites ou audiovisuelles, permettant l'accès de ces associations aux fichiers sources des œuvres sous une forme numérique, et tirant les conséquences de la création des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, en remplacement des COTOREP et des commissions départementales de l'éducation spécialisée.

Puis, après avoir *rejeté* un amendement de **M. Christian Paul** supprimant l'avant-dernier alinéa de l'article premier, c'est-à-dire le principe de la limitation économique des exceptions aux droits d'auteur, la Commission a *adopté* quatre amendements rédactionnels du **rapporteur**.

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

Article 2 (art. L. 211-3 du code de la propriété intellectuelle) :
Exceptions aux droits voisins relatives aux dispositifs techniques provisoires ou au bénéfice des personnes handicapées :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du **rapporteur**, puis l'article 2 ainsi modifié.

Article 3 (art. L. 342-3 du code de la propriété intellectuelle) :
Exceptions aux droits des producteurs de bases de données, notamment au bénéfice des personnes handicapées :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 4 (art. L. 131-9 et L. 211-6 du code de la propriété intellectuelle) : *Conditions d'épuisement des droits d'auteur et des droits voisins exclusifs portant sur les diffusions matérielles au sein de l'Union européenne* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 4 : (art. L. 331-4 du code de la propriété intellectuelle) : *Exception aux droits de reproduction pour les procédures parlementaires* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant d'étendre l'exemption des droits exclusifs de reproduction pour assurer le bon déroulement des procédures parlementaires.

Elle a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Georges Fenech** tendant à exempter les établissements d'enseignement supérieur et de recherche du paiement des droits d'auteur et droits voisins. Son auteur a expliqué que les universités acquittent déjà une redevance non négligeable pour leurs photocopies, et qu'un accroissement des charges réduirait l'accès des chercheurs aux documents numériques, ce qui entraînerait un appauvrissement de la recherche française. Le **rapporteur** ayant proposé d'attendre les conclusions du rapport, sur le sujet proche de la consultation des œuvres numérisées dans les bibliothèques, confié à M. François Stasse, conseiller d'État, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Chapitre II

DURÉE DES DROITS VOISINS

Article 5 (art. L. 211-4 du code de la propriété intellectuelle) : *Durée de la protection des droits voisins patrimoniaux* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, puis l'article 5 ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 5 :

— (art. L. 311-3 du code de la propriété intellectuelle) : *Assiette de la rémunération pour copie privée* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant que la rémunération perçue en contrepartie de l'exception de copie privée évolue en fonction de l'incidence réelle de l'utilisation des mesures de protection et des usages des consommateurs.

— (art. L. 311-5 du code de la propriété intellectuelle) : *Fonctionnement de la commission pour copie privée* :

La Commission a *adopté* un amendement du **même auteur** tendant à améliorer la transparence des travaux de la commission pour la copie privée par la publication du compte-rendu de leurs réunions et d'un rapport annuel.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Guy Geoffroy** tendant à prévoir le remboursement aux cabinets d'imagerie médicale de la rémunération pour copie privée perçue sur les supports d'enregistrement vierges. Le **rapporteur** a estimé que cet amendement, qui répond à une préoccupation légitime et n'est pas d'un coût considérable, présente néanmoins l'inconvénient d'augmenter la redevance acquittée par les autres usagers. **M. Christian Paul** s'est déclaré favorable à l'amendement, jugeant que l'imagerie médicale était sans rapport avec la création culturelle. Le **président Pascal Clément** ayant considéré que la multiplication des dérogations rendrait la loi inintelligible pour le citoyen, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de conséquence présenté par le **rapporteur**.

Chapitre III

MESURES TECHNIQUES DE PROTECTION ET D'INFORMATION

Articles additionnels avant l'article 6 :

— (art. L. 131-3 du code de la propriété intellectuelle) : *Mention des mesures techniques dans les contrats des auteurs :*

La Commission a *adopté* un amendement de **M. Christian Paul** subordonnant l'utilisation de mesures techniques de protection à l'accord des auteurs, le **rapporteur** ayant jugé légitime d'accroître la transparence dans ce domaine.

— (art. L. 212-4 du code de la propriété intellectuelle) : *Mention des mesures techniques dans les contrats des interprètes :*

La Commission a *adopté* un amendement de **M. Christian Paul** prévoyant une mesure analogue à la précédente s'agissant des contrats des artistes-interprètes.

Article 6 : *Création d'une nouvelle section au sein du code de la propriété intellectuelle relative aux mesures techniques de protection et d'information :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 7 (art. L. 331-5 nouveau du code de la propriété intellectuelle) : *Définition et régime des mesures techniques de protection des utilisations autorisées par les titulaires des droits* :

La Commission a *adopté* un amendement de précision du **rapporteur**, garantissant le maintien du droit actuellement applicable en ce qui concerne la protection des logiciels.

Elle a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Christian Paul** prévoyant la possibilité pour le tribunal de grande instance de faire cesser, à la demande d'un ayant droit, un usage abusif de mesures techniques de protection. Le **rapporteur** ayant estimé que ce renvoi au juge allait à l'encontre de la compétence du collège de médiateurs instauré par le projet de loi, la Commission a *rejeté* cet amendement.

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

Article 8 (art. L. 331-6 nouveau du code de la propriété intellectuelle) : *Protection des exceptions aux droits d'auteurs dans le cas de la copie privée et en faveur des personnes handicapées au regard des mesures techniques de protection* :

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

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement du même auteur prévoyant que le nombre de copies privées gratuites autorisées pour une œuvre, un vidéogramme, phonogramme ou programme licitement acquis ne peut être inférieur à un. En réponse au **président Pascal Clément** et à **M. Christian Paul**, qui s'interrogeaient sur la pertinence de cette précision, le **rapporteur** a indiqué que cet amendement réaffirme le droit à la copie privée, en confortant un arrêt récent de la cour d'appel de Paris qui avait interdit les mesures de protection sur les DVD, dans la mesure où elles empêchaient toute copie privée. Après que M. Christian Paul eut regretté que le législateur ne choisisse pas plutôt de définir l'usage légitime du droit à la copie privée, sur le modèle du « *fair use* » anglo-saxon, la Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** imposant d'indiquer toute limitation de la lecture d'une œuvre sur le produit, afin d'améliorer l'information de l'acheteur. Elle a en conséquence *rejeté* un amendement de **M. Christian Paul** ayant un objet similaire.

La Commission a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Article 9 (art. L. 331-7, L. 331-8 et L. 331-9 [nouveaux] du code la propriété intellectuelle) : *Procédure de conciliation par un collège de médiateurs dans le cas d'un différend portant sur une mesure de protection* :

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Christian Paul** maintenant la compétence, en matière de contentieux des différends sur la copie privée, des tribunaux de grande instance.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Christian Paul** prévoyant la présence de trois magistrats nommés par leur chef de juridiction au sein du collège des médiateurs. Son auteur a expliqué qu'en raison du caractère quasi-juridictionnel de cet organisme, il convenait de limiter le poids des experts en équilibrant sa composition. Le **rapporteur** ayant estimé que cet amendement alourdirait cette composition et supprimerait son caractère collégial par la désignation d'un président, et ayant en outre rappelé que la notion de désignation par décret conjoint de plusieurs ministres, ne correspondait pas à l'ordre administratif français, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* quatre amendements du **rapporteur** :

- le premier, de nature rédactionnelle,
- le deuxième, précisant que la durée du mandat des trois médiateurs était identique,
- le troisième, fixant dans la loi une règle déontologique pour les médiateurs, leur interdisant de délibérer dans une affaire dans laquelle ils auraient pu avoir un intérêt récent,
- le quatrième, permettant aux bénéficiaires des exceptions mentionnées à l'article premier ou à des associations de consommateurs de saisir le collège en amont à titre préventif, de façon à réduire les contentieux qui lui seraient ultérieurement soumis.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Christian Paul** tendant à détailler les règles de fonctionnement du collège de médiateurs, en instaurant notamment un délai de deux semaines pour se prononcer et la possibilité de saisir le Conseil de la concurrence ou la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Le **rapporteur** ayant jugé que la plupart de ces dispositions étaient d'ordre réglementaire, à l'exception du délai de deux semaines qui était par ailleurs trop bref, la Commission a *rejeté* cet amendement. En revanche, elle a *adopté* un amendement du **rapporteur** fixant à deux mois le délai pour que le collège statue et *rejeté* l'amendement n° 7 de M. Dominique Richard dont l'objet était identique.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Christian Paul** prévoyant notamment la remise d'un rapport public annuel, le **président Pascal Clément** ayant souligné le caractère réglementaire de cette disposition.

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

Article 10 (art. L. 331-10 [nouveau] du code de la propriété intellectuelle) : *Protection des informations électroniques permettant l'identification d'une œuvre :*

Après avoir *adopté* un amendement de précision du **rapporteur**, analogue à un amendement précédent à l'article 7, tendant à éviter un contresens sur la protection des logiciels, la Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 11 (art. L. 332-1 du code de la propriété intellectuelle) : *Extension des procédures de saisie-contrefaçon aux cas d'atteintes aux mesures techniques de protection et d'information :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** permettant de protéger contre les contournements, non seulement les mesures techniques de protection, mais aussi les mesures techniques de gestion numérique des droits.

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

Article 12 (art. L. 335-1 du code de la propriété intellectuelle) : *Extension de la procédure de saisie spéciale applicable en matière de droits voisins aux cas d'atteintes aux mesures techniques de protection et d'information :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** ayant un objet similaire à celui adopté au précédent article, puis elle a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 13 : *Assimilation au délit de contrefaçon des atteintes aux mesures techniques de protection et d'information dans le domaine des droits d'auteurs :*

— (art. L. 335-3-1 [nouveau] du code de la propriété intellectuelle) :

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Christian Paul** visant à exclure du délit de contrefaçon les actes de contournement des mesures de protection des œuvres par celui qui les a licitement acquises, de façon à bénéficier des usages normaux de cette œuvre permis par la loi ou le contrat.

Puis la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, ainsi qu'un amendement de précision du **même auteur** réservant

la sanction pénale découlant de l'assimilation au délit de contrefaçon au contournement des seules mesures techniques efficaces.

— (art. L. 335-3-2 [nouveau] du code de la propriété intellectuelle) :

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

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

Article 14 (art. L. 335-4-1 et L. 335-4-2 [nouveaux] du code de la propriété intellectuelle) : *Sanctions pénales applicables en cas d'atteintes aux mesures techniques de protection et d'information relatives aux droits voisins :*

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article de **M. Christian Paul**, après que le **rapporteur** se fut étonné du souhait des auteurs de l'amendement de supprimer la garantie des mesures de protection des objets protégés par des droits voisins, pourtant prévue par l'article 6 de la directive 2001/29 sur les droits d'auteur dans la société de l'information, qu'il s'agit ici de transposer.

La Commission a ensuite *adopté* quatre amendements du **rapporteur**, les trois premiers de nature rédactionnelle, le quatrième de cohérence avec l'amendement de précision portant sur l'article L. 335-3-1 du code de la propriété intellectuelle, adopté par la Commission.

La Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 14 (art. L. 335-5, L. 335-6, L. 335-7, L. 335-8 et L. 335-9 du code de la propriété intellectuelle) : *Coordination :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** visant à soumettre les nouveaux délits définis par les articles 13 et 14 aux peines complémentaires facultatives applicables au délit de contrefaçon, à l'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales et au doublement des quantums de peine en cas de récidive.

Article 15 (art. L. 342-3-1 et L. 342-3-2 [nouveaux] du code de la propriété intellectuelle) : *Sanctions pénales applicables en cas d'atteintes aux mesures techniques de protection et d'information relatives aux droits des producteurs de bases de données :*

La Commission a *adopté* un amendement d'harmonisation rédactionnelle du **rapporteur**, puis elle a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 15 (art. L. 122-2 du code de la propriété intellectuelle) : *Définition de la représentation* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** permettant de préciser que le réacheminement d'un signal télédiffusé, par un réseau interne d'un ensemble d'immeubles, à partir d'une antenne collective, ne constitue pas une télédiffusion distincte et ne constitue dès lors pas une représentation donnant lieu à une nouvelle perception de droits.

Après l'article 15 :

M. Christian Paul a soutenu un amendement instituant ce qu'il est convenu d'appeler la « licence légale », qu'il a présenté comme l'amendement principal de son groupe sur le projet de loi. Il a d'abord estimé que son adoption permettrait de légaliser les pratiques culturelles de près de 10 millions de Français, en fixant de nouvelles conditions de rémunération de la création musicale et cinématographique. Ajoutant que l'histoire des droits d'auteurs a consisté, lors de chaque innovation technologique, à rechercher un compromis entre nouveaux modes de diffusion et nouvelles formes de rémunération, il a précisé que cet amendement permettrait de mettre en place un nouveau mode de rémunération de la copie privée des œuvres fixées sur phonogramme ou vidéogramme ou téléchargées par *internet*, en y soumettant les fournisseurs d'accès *internet*.

Le rapporteur a fait observer que cette proposition, soutenue par deux associations d'artistes interprètes seulement, est perçue négativement par le reste des ayants droit et de leurs représentants. Il a analysé le développement des nouvelles technologies de l'information comme le moyen de permettre le retour vers le droit exclusif, et en conséquence vers une rémunération exacte de chaque auteur, en fonction du nombre de copies de ses œuvres. Il a estimé que l'amendement, en créant un système de licence légale, manifeste une conception collectiviste et dépassée de la rémunération des auteurs, aboutissant à un saupoudrage inutile. Il a ajouté que cet amendement pourrait, en outre, avoir des conséquences néfastes sur le cinéma français.

Soulignant que si la légalisation du téléchargement à des fins non commerciales pour la musique est souhaitable, il convient d'être beaucoup plus prudent en matière cinématographique, **M. Christian Paul** a exprimé sa crainte que le refus de la licence légale ne traduise une sanctuarisation juridique du territoire français dans le domaine des droits d'auteur.

La Commission a alors *rejeté* l'amendement.

Puis elle a *rejeté* deux autres amendements de **M. Christian Paul** ayant respectivement pour objet de modifier les modalités de la rémunération pour copie privée, élargie aux fournisseurs d'accès à *internet*, et d'utiliser une

fraction du produit de la rémunération pour copie privée pour financer des études nécessaires aux travaux de la commission prévue à l'article L. 311-5 du code de la propriété intellectuelle.

La Commission a *rejeté* deux amendements de **M. Christian Paul** de conséquence par rapport aux amendements portant sur l'article L. 311-4 du code de la propriété intellectuelle, précédemment rejetés par la Commission, et tendant notamment à modifier le fonctionnement de la commission pour copie privée.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Christian Paul** portant sur la modulation de la répartition de la rémunération entre les ayants droit, en fonction de la mise en œuvre effective des mesures de protection.

La Commission a *rejeté* un amendement **M. Christian Paul** visant à élargir le champ des aides financées par les sociétés de perception et de répartition des droits sur les fonds collectés au titre de la rémunération pour copie privée.

TITRE II

DROIT D'AUTEUR ET DROITS VOISINS DES AGENTS DE L'ÉTAT, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À CARACTÈRE ADMINISTRATIF

La Commission a *adopté* un amendement **du rapporteur** modifiant l'intitulé du présent titre afin de préciser qu'il ne traite que du droit d'auteur des agents publics, et non également des droits voisins.

Article 16 (art. L. 111-1 du code de la propriété intellectuelle) : *Droit de l'auteur agent public* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 17 (art. L. 121-7-1 [nouveau] du code de la propriété intellectuelle) : *Limites du droit moral des auteurs agents publics* :

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

Article 18 (art. L. 131-3-1 à L. 131-3-3 [nouveaux] du code de la propriété intellectuelle) : *Conditions d'exploitation des droits des auteurs agents publics* :

Le rapporteur a présenté un amendement permettant de préciser que le droit de préférence institué en faveur de la personne publique employeur envers l'agent auteur pour l'exploitation commerciale de l'œuvre ne s'applique pas dans les cas d'activités de recherche faisant l'objet de contrats de partenariat avec des entreprises ou des organismes privés. Il a expliqué que cet

amendement permettra de lever tout doute sur la titularité des droits – qui appartiendront alors à la personne publique employeur – dans le cas d'activités de recherches faisant l'objet d'un partenariat public privé. La Commission a *adopté* l'amendement.

Puis elle a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur** ainsi qu'un amendement du **même auteur** de coordination avec le pénultième amendement.

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

TITRE III

DISPOSITIONS APPLICABLES AUX SOCIÉTÉS DE PERCEPTION ET DE RÉPARTITION DES DROITS

Article 19 (art. L. 321-3 du code de la propriété intellectuelle) :
Contrôle public des règles et du fonctionnement des sociétés de gestion collective de droits :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** précisant que le délai laissé aux sociétés de perception et de répartition des droits pour prendre en compte les observations du ministre chargé de la culture avant de lui ouvrir la faculté de saisir le tribunal de grande instance, était de six mois.

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

Article 20 (art. L. 321-12 du code de la propriété intellectuelle) :
Modalités de détermination des règles comptables applicables aux sociétés de gestion collective de droits :

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

Article additionnel après l'article 20 (art. 5 de la loi n° 98-261 du 6 avril 1998 portant réforme de la réglementation comptable et adaptation du régime de publicité foncière) : *Arrêté d'homologation des règles comptables spécifiques aux sociétés de perception et de répartition des droits d'auteurs :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant une co-signature par le ministre chargé de la culture de l'arrêté d'homologation des règles comptables adoptées par le Comité de la réglementation comptable pour les sociétés de perception et de répartition des droits d'auteurs.

TITRE IV DÉPÔT LÉGAL

Article 21 : *Extension du dépôt légal à la communication publique en ligne :*

La Commission a *adopté* deux amendements de coordination, l'un avec le code du patrimoine, créé par l'ordonnance de codification du 20 février 2004, l'autre avec l'article 1^{er} de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, présentés par le **rapporteur**, puis elle a *adopté* l'article ainsi modifié.

Article 22 : *Application de la législation sur la propriété intellectuelle aux organismes dépositaires du dépôt légal :*

Après avoir *adopté* deux amendements de coordination avec le code du patrimoine présentés par **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article ainsi modifié.

Article 23 : *Organisation du dépôt légal des informations communiquées publiquement en ligne :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** :

— précisant que les organismes chargés du nouveau dépôt légal de l'internet pourront obtenir du CSA et des organismes gérant les noms de domaine sur internet les informations nécessaires à la sélection des sites à archiver ;

— précisant également les contraintes qui s'imposent aux organismes dont les sites font l'objet de la collecte ;

— corrigeant une erreur de référence ;

— et effectuant des coordinations avec le code du patrimoine et avec l'article 1^{er} de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

La Commission a ensuite *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 24 : *Substitution de l'appellation « Bibliothèque nationale de France » à celle de « Bibliothèque nationale » :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** supprimant cet article devenu sans objet en raison de l'intégration des dispositions qu'il prévoit dans l'article L. 132-3 du code du patrimoine.

Article 25 : *Conditions de consultation des fonds du dépôt légal :*

La Commission a *adopté* deux amendements de coordination avec l'ordonnance de codification du 20 février 2004 et avec l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 présentés par le **rapporteur**, puis elle a *adopté* un amendement du **même auteur** fusionnant le dispositif proposé par le III du présent article avec l'actuel article L. 132-4 du code du patrimoine et effectuant les coordinations nécessaires avec le code du patrimoine.

La Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 26 : *Rôle de l'Institut national de l'audiovisuel en matière de dépôt légal des documents sonores et audiovisuels :*

Après avoir *adopté* deux amendements de coordination avec la codification de la loi du 20 juin 1992 relative au dépôt légal dans le code du patrimoine présentés par le **rapporteur**, la Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 27 (art. 2.1 du code de l'industrie cinématographique) : *Rôle du Centre national de la cinématographie en matière de dépôt légal des documents cinématographiques :*

La Commission a *adopté* un amendement de coordination avec la codification de la loi du 20 juin 1992 relative au dépôt légal dans le code du patrimoine présenté par le **rapporteur**, puis elle a *adopté* cet article ainsi modifié.

TITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 28 : *Application de la loi outre-mer :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** corrigeant une erreur matérielle.

Puis elle a *adopté* un amendement du même auteur de coordination avec l'article 4, étendant aux territoires d'outre-mer le principe de l'extinction du monopole de distribution après la première vente dans l'Union européenne ou dans les autres États parties à l'Espace économique européen.

La Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 29 : *Mesures transitoires :*

La Commission a *adopté* deux amendements de précision rédactionnelle du **rapporteur** ainsi que deux amendements du même auteur de coordination avec la codification dans le code du patrimoine des dispositions de la loi du 20 juin 1992 relative au dépôt légal.

La Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 29 (art. L. 730-1, L. 740-1, L. 760-1 et L. 770-1 du code du patrimoine) : *Coordination* :

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur de coordination avec la codification dans le code du patrimoine de la loi du 20 juin 1992 relative au dépôt légal.

La Commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

* *
*

Mercredi 1^{er} juin 2005

Coprésidence de M. Pascal Clément, président de la Commission des lois, et de M. Andreas Schmidt, président de la commission juridique du Bundestag

La Commission a reçu une délégation de la Commission juridique du Bundestag sur le thème de la lutte, au niveau européen, contre la criminalité organisée.

Le président Pascal Clément a dit son vif plaisir de souhaiter la bienvenue à M. Andréas Schmidt, président de la commission juridique du Bundestag, et à ses collègues, M. Wolfgang Goetzer, responsable des questions juridiques du groupe CDU-CSU, M. Michael Grosse-Brömer, président de la sous-commission des affaires européennes de la commission juridique, M. Heinz Koehler, député SPD, et Mme Andréa Vosshoff, députée CDU-CSU.

M. Andréas Schmidt s'est déclaré très heureux de retrouver ses collègues de la Commission des lois de l'Assemblée nationale française. Il n'a pas caché qu'il eût souhaité une autre issue au référendum organisé en France le 31 mai, ajoutant qu'il convenait naturellement de respecter cette expression démocratique. Il a souligné que les résultats des dernières élections tenues en Allemagne étaient tels qu'ils ne permettaient pas d'exclure un changement de majorité.

Le président Pascal Clément a rappelé que la présente réunion faisait suite à la visite rendue par la commission des lois de l'Assemblée nationale au Bundestag le 27 octobre 2004, au cours de laquelle une séance de travail fort intéressante et particulièrement nourrie avait été consacrée à la lutte contre les discriminations. C'est cette fois de la lutte contre la criminalité organisée et du mandat d'arrêt européen qu'il s'agira.

La Commission des lois a beaucoup travaillé sur ces deux sujets, intimement liés. La transposition en droit interne du mandat d'arrêt européen préconisé par le Conseil européen de Tampere puis par celui de Laeken s'est faite, en France, dans le cadre de l'examen de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Cette loi comprend de très nombreuses dispositions spécifiques en matière de lutte contre la criminalité organisée, que le texte définit en énumérant quinze catégories d'infractions. La loi autorise aussi les services chargés des investigations sur ces infractions à recourir, sous l'autorité d'un juge, à des instruments procéduraux spécifiques : opérations d'infiltrations des réseaux criminels, placement en garde à vue d'un suspect pendant 96 heures, installation d'écoutes téléphoniques dans le cadre de l'enquête de flagrance ou préliminaire ou encore

« sonorisation » de véhicules ou de tout lieu par des caméras espions ou des micros.

Le mandat d'arrêt européen, voué à se substituer au système complexe de l'extradition, se révèle particulièrement efficace dans la lutte contre la criminalité organisée transnationale, qui semble malheureusement se développer en Europe, notamment en matière de trafic de stupéfiants ou de traite des êtres humains. Au 9 mars 2005, la France avait remis 285 personnes dont 76 ressortissants français, dans un délai moyen de 45 jours, et avait reçu 245 personnes des autorités judiciaires d'autres pays membres de l'Union européenne. A ce jour, l'application du mandat d'arrêt a principalement lieu avec la Belgique, l'Espagne et l'Allemagne. L'Allemagne a exécuté 26 mandats d'arrêts européens émis par les juridictions françaises, dont quatre concernaient des ressortissants allemands ; pour l'Allemagne, la France a exécuté 47 mandats.

Il apparaît toutefois que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe est saisie d'un recours contre le mandat d'arrêt européen et qu'elle pourrait le déclarer contraire à la constitution allemande. Après avoir précisé que la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen en France a imposé la réforme préalable de la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 mars 2003, le Président Pascal Clément a souhaité des éclaircissements sur cette question d'importance.

M. Andréas Schmidt a souligné que la criminalité organisée constitue un défi majeur dont le préjudice, pour la seule Allemagne, a été évalué à 3 milliards d'euros en 2004, montant double de l'estimation faite l'année précédente. Mais les criminels s'en prennent à l'Union européenne tout entière, laquelle est d'autant plus soucieuse de contrer efficacement ce fléau que crime organisé et terrorisme sont liés de multiples manières. En ce domaine particulièrement, l'efficacité suppose le renforcement de la coopération, dont le mandat d'arrêt européen constitue la première étape. Selon une estimation de la Commission européenne, 2 600 mandats d'arrêt européens avaient été émis en septembre 2004, 653 personnes avaient été arrêtées et 104 suspects remis aux autorités judiciaires des pays membres qui en avaient fait la demande. En Allemagne, le rapport entre arrestations sur requête d'extradition et extraditions s'est amélioré, s'établissant à 600 extraditions pour 800 arrestations et, parallèlement, le délai moyen d'exécution des requêtes est passé de neuf mois à six semaines. Depuis qu'à l'été dernier l'Allemagne a, au terme d'un long débat parlementaire, transposé la décision relative au mandat d'arrêt européen, seuls 19 Allemands ont été arrêtés et extradés sur cette base.

En dépit de ces progrès incontestables, la question s'est compliquée après qu'un Allemand soupçonné d'appartenir à Al-Qaïda, menacé d'extradition vers l'Espagne en vertu d'un mandat d'arrêt européen émis par ce pays, a saisi la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. Le plaignant a fait valoir le

principe de non-rétroactivité des peines, arguant de ce que les faits qui lui sont reprochés sont antérieurs à 2002, date à partir de laquelle l'Allemagne a considéré comme un délit le soutien à une association terroriste à l'étranger – ce qui était le cas en Espagne depuis bien plus longtemps. Il a aussi fait valoir que les différences d'échelle des peines selon les juridictions allemandes et espagnoles faisaient que les citoyens européens ne pouvaient plus prévoir les peines dont étaient passibles leurs actes éventuels.

Il est apparu au cours des délibérations orales d'avril dernier que la Cour constitutionnelle a voulu faire de ce cas la base d'un débat sur la préservation des droits constitutionnels des citoyens allemands face aux actes judiciaires européens. Elle a aussi souhaité appeler l'attention sur la légitimité démocratique de ces textes en s'interrogeant publiquement sur la participation des parlements nationaux à leur mise en œuvre. De ce fait, nul ne sait comment elle tranchera. Ce n'est donc pas la compatibilité avec la loi fondamentale allemande qui est remise en question par la Cour mais la procédure suivie pour introduire le principe du mandat d'arrêt européen en droit interne. Au cours de l'audience d'avril, un des juges constitutionnels a en effet dit douter que le Bundestag ait convenablement participé à l'élaboration du texte.

Le président Pascal Clément a remercié le président Andréas Schmidt d'avoir précisé le champ du recours, dont on cerne mieux qu'il porte moins sur le fond que sur la forme, puis il a ouvert la discussion.

Pour **M. Jacques Floch**, l'enjeu est l'harmonisation du droit pénal au sein de l'Union européenne. Les premiers pas ont été faits pour les conditions de l'obtention des preuves, question qui avait déjà posé problème, car il fallait accepter de reconnaître que les méthodes utilisées par chaque État étaient convenables, démocratiques et satisfaisantes au regard du droit international. Le droit, internationalement reconnu, qu'ont les citoyens de connaître les conséquences de leurs actes mis en exergue dans le cas exposé par M. Andréas Schmidt montre la nécessité de rechercher l'harmonisation de l'échelle des peines. Si ce n'est pas fait, le décalage actuel persistera et les recours de criminels présumés se multiplieront. Certains estiment, à tort, que ces droits sont exorbitants alors qu'ils sont la grandeur de la démocratie. Pour autant, comment ne pas souhaiter l'accélération de l'harmonisation du droit pénal en Europe ?

M. Michael Grosse-Brömer s'est félicité de la tenue de cette réunion conjointe et a déclaré que les députés des deux commissions sœurs devraient se rencontrer plus souvent, et rencontrer aussi leurs collègues du Parlement européen. Ainsi permettrait-on des échanges en cadre restreint, hautement souhaitables pour renforcer la coopération policière et judiciaire qui constitue le « troisième pilier » de la politique européenne. De fait, les réflexions de la Commission et du Conseil sur l'harmonisation européenne du

droit pénal sont intéressantes, mais elles ne se traduisent pas toujours par des dispositions concrètes. A cela s'ajoutent souvent des difficultés de traduction, et l'on se trouve confronté à un défi redoutable. La multiplication de rencontres telles que celles d'aujourd'hui, à Paris ou à Berlin, serait d'une utilité certaine.

Revenant sur le recours en instance devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, M. Michael Grosse-Brömer a expliqué que l'affaire avait pris une valeur singulière en Allemagne, où elle est devenue le symbole du traitement réservé aux actes judiciaires européens. Les membres du Bundestag en ont tiré la conclusion qu'il leur faudrait désormais être plus vigilants et mieux coopérer, en amont, avec leurs homologues de l'Union sur ces questions. Une des conclusions à tirer du vote intervenu dimanche est aussi qu'il faut davantage expliquer les politiques suivies en matière judiciaire pour que les citoyens prennent conscience de l'urgence qu'il y a à construire un droit pénal européen harmonisé, l'une des clés de la lutte contre la criminalité organisée, dont tous les parlements demandent qu'elle soit plus efficace.

Il conviendrait qu'à l'avenir le Gouvernement allemand ne puisse passer outre un avis du Bundestag sur des questions d'une telle importance ou que, s'il le fait, il en informe les députés. Le recours formé devant la Cour constitutionnelle, dûment motivé, revient à dire qu'un citoyen allemand pourrait, sur la base d'un mandat d'arrêt européen, être extradé pour avoir commis un acte pour lequel il ne serait pas passible de poursuites dans son pays. Une telle disposition est en effet préoccupante et appelle une réflexion de fond de la part des parlementaires.

M. Xavier de Roux a dit se souvenir, ayant été rapporteur du projet de loi constitutionnelle du 25 mars 2003 préalable à l'adoption du mandat d'arrêt européen, que la question de la double incrimination a fait l'objet d'un long débat. La France, européenne de temps à autre, a finalement décidé de se ranger à l'avis du Conseil européen et d'accepter la suppression de ce principe. Mais l'on voit que cela a de fortes conséquences, et la question soulevée devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe mérite que l'on s'y arrête.

Le président Pascal Clément, revenant sur la prise en compte, souhaitée par M. Michael Grosse-Bömer, de l'avis des Parlements nationaux, a rappelé que le traité constitutionnel européen prévoit qu'il faut l'avis négatif de neuf pays sur une disposition pour que l'Union y revienne. Si le Traité est rediscuté, il serait bon de réduire ce seuil d'application du principe de subsidiarité. Qu'il faille qu'un tiers des pays membres expriment un refus avant que l'on réfléchisse est manifestement excessif, surtout si ces pays comptent 150 millions d'habitants sur les 450 millions de citoyens de l'Union.

M. Andréas Schmidt a convenu que l'harmonisation du droit pénal permettrait évidemment de résoudre la question épineuse de la double incrimination, mais que le réalisme devait prévaloir. L'opération, déjà extrêmement difficile à mener à bien, le sera plus encore si l'Union s'élargit à la Roumanie et à la Turquie. L'un des messages du référendum, c'est qu'il ne faut pas trop en demander aux citoyens européens. Ils doivent adhérer à l'idée européenne, et ils ne le feront pas s'ils ont le sentiment d'être les sujets d'une bureaucratie qui décide. Alors, comment agir ? L'orientation choisie est la bonne mais il faut transposer les textes selon des procédures telles que les citoyens les acceptent ; et, sur de tels sujets, on rencontre des difficultés.

Le président Pascal Clément a observé que, si le Parlement européen est tout acquis à la cause fédérale, le décalage est parfois réel avec les parlements nationaux. Il l'est particulièrement en France, pays dans lequel les liens sont distendus entre les citoyens et leurs représentants au Parlement européen, avec lesquels ils n'ont pas de dialogue quotidien. On peut donc, en effet, s'interroger sur la nécessité d'une consultation plus fréquente des parlements nationaux.

M. Wolfgang Goetzer a souligné que, depuis la délibération de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, la presse ayant relaté les critiques sévères portées par l'un des membres de celle-ci contre le Gouvernement, la question du mandat d'arrêt européen agite beaucoup les esprits en Allemagne. On a constaté que certains juges portent un regard quelque peu critique sur les modalités de la construction judiciaire européenne, mais cela a donné l'occasion d'un débat de fond et il était bon que ces questions soient tirées au clair. Il est assez surprenant de constater que la réforme constitutionnelle tendant à autoriser l'extradition de citoyens allemands, loin de susciter de telles réserves, avait été adoptée presque à l'unanimité du Bundestag. Sans doute la disposition avait-elle été envisagée sous le seul angle de ce que cela allait apporter à l'Allemagne, sans que l'on soit suffisamment attentif aux risques qu'elle peut présenter. Autrement dit, l'objectif d'harmonisation du droit est incontestable et chacun devra faire des concessions, mais cela ne doit pas empêcher la vigilance. Et le fait est que la question, délicate, n'est pas réglée.

M. Emile Blessig a fait valoir que le débat sur la double incrimination révèle la difficulté de concilier deux exigences : le renforcement de la coopération judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée transnationale et la préservation des droits de la personne qui fondent les systèmes démocratiques. Le problème tient à ce que l'on a défini un espace européen de liberté de circulation des personnes, des services et des biens sans construire dans le même temps un espace judiciaire cohérent. Voilà pourquoi on se livre maintenant à une sorte de course-poursuite permanente, en prenant des dispositions pour parer au plus pressé, sans bâtir

l'ensemble réfléchi qu'exige une lutte efficace contre la criminalité. Le moment est venu de définir un corpus des libertés fondamentales européennes.

Le président Pascal Clément a souhaité connaître l'argumentation de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

M. Andréas Schmidt a exposé que, pour la Cour, le mandat d'arrêt européen a été décidé à l'échelon européen et transposé en droit interne sans discussion de fond à l'échelon national. Elle a reproché aux députés de s'être abrités derrière les exigences du droit européen alors que la transposition, dit-elle, ne s'imposait pas, puisqu'il ne s'agissait pas d'une directive mais d'une décision-cadre. Au delà du cas spécifique qui a servi à la démonstration, c'est bien d'une critique explicite de la méthode retenue par le Bundestag qu'il s'agit.

M. Michael Grosse-Brömer a ajouté que, pour la Cour, le Conseil européen, en élaborant une décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen, s'est arrogé une compétence en droit pénal qui outrepassé d'autant plus ses prérogatives que le Parlement européen n'a pas participé à sa mise au point. Le juge constitutionnel a estimé que, dans ces conditions, le Bundestag aurait dû débattre du texte au fond, ce qui, selon lui, n'a pas été le cas. De manière plus générale, la Cour pointe ainsi le fait que certaines décisions prises à l'échelon européen sont entérinées par le Bundestag sans que ses membres ne se soient informés autant qu'ils le devraient des problèmes qu'elles peuvent susciter. L'interpellation du magistrat, estimant que le Bundestag aurait dû rendre un avis sur la base de l'article 23 de la Loi fondamentale, n'est pas entièrement infondée. Une loi organique tend donc à renforcer les droits du Bundestag dans ce domaine, ce qui suppose une implication plus forte des députés dans ces questions, indispensable car le droit européen est voué à se développer. Le débat en Allemagne était incontestablement salutaire, comme il l'est ici en commun, car les députés doivent en effet réfléchir aux moyens de contrôler plus efficacement les textes européens qui leur sont soumis. Même les Européens convaincus ont parfois le sentiment que la subsidiarité aurait pu jouer pour certaines décisions prises à Bruxelles ou à Strasbourg.

Le président Pascal Clément a observé que, si les directives entraînent une transposition automatique, les parlements nationaux peuvent largement amender une décision-cadre et même en refuser l'application. La difficulté tient aussi aux diverses catégories de décisions prises à l'échelon européen, catégories dont le traité constitutionnel tend à réduire le nombre. En l'état, les parlements nationaux sont fondés à débattre du mandat d'arrêt européen.

M. Xavier de Roux a souligné que l'arrêt à venir de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe pourrait fragiliser encore le troisième pilier, dont

la faiblesse est bien connue, s'il en ressortait que la décision-cadre, bien qu'adoptée à l'unanimité du Conseil européen, n'a pas vocation à être transposée directement en droit interne. D'autres pourraient suivre cette orientation, et le flou gagnerait, alors qu'il s'agit de lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée. La Constitution européenne devrait régler cette question.

M. Sébastien Huyghe a demandé comment le mandat d'arrêt européen s'articule avec Europol et Eurojust.

Le président Pascal Clément a répondu que le mandat d'arrêt européen est un des outils mis à la disposition d'Eurojust, le parquet européen, dont l'installation progresse de manière satisfaisante.

M. Jacques Floch s'est félicité, à cet égard, de la concession spectaculaire faite par le Royaume-Uni qui a accepté, pour mettre fin à un blocage persistant, de lever son veto à la création d'Eurojust. Sur le fond, le droit européen n'est pas incontestable, soit que certaines instances outrepassent leur mandat, soit que les compétences respectives ne soient parfois pas aussi strictement délimitées qu'il le faudrait. Mais l'on considère que le corpus ainsi constitué forme le droit européen, jusqu'à ce qu'une cour constitutionnelle se dresse pour dire que ce droit a été élaboré dans des conditions insatisfaisantes et renvoie ses auteurs à leurs chères études. Avec l'élargissement, des citoyens de plus en plus nombreux contesteront le droit européen, qu'il soit transposé ou d'application directe. Il y a donc un grand intérêt à ce que les parlements nationaux multiplient les échanges et formulent des propositions sur ce que devrait être ce droit, pour ne pas laisser le Conseil européen ou la Commission l'élaborer seuls. En cette matière, Allemands et Français ont un rôle majeur à jouer, car leur droit forme le pilier du droit européen, et ils se doivent de profiter du moment où les Britanniques se rapprochent de leurs conceptions.

Le président Pascal Clément s'est demandé si la discussion aurait eu la même tonalité huit jours plus tôt...

M. Emile Blessig a rappelé que les principes de l'harmonisation et de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires figurent dans le traité constitutionnel mais que, pour l'instant, on se limite à des dispositions ponctuelles, sans cohérence d'ensemble et sans qu'apparaisse un sens des priorités affirmé. C'est ainsi que, le 9 mai, la France a décidé de reconnaître les décisions de justice étrangères en matière de récidive de faux monnayage, problème certes important mais peut-être moins que d'autres. Au lieu de fixer un cadre, le droit s'essouffle à suivre l'évolution. Cette inversion des valeurs est gênante. La norme n'est pas nécessairement suiviste, et les Européens devraient anticiper en débattant au plus vite de la reconnaissance mutuelle de l'ensemble des dispositions de justice.

M. Xavier de Roux a observé que, si la Cour constitutionnelle de Karlsruhe censurait le Conseil européen, celui-ci saisirait vraisemblablement la Cour européenne de justice. La décision de cette dernière instance l'emporterait-elle sur celle de la Cour allemande ?

Le président Pascal Clément a répondu par la négative.

M. Andréas Schmidt a souligné qu'il ne s'agissait là que de pure spéculation. Il a dit espérer que la Cour de Karlsruhe ne censurerait pas l'introduction du mandat d'arrêt européen dans la législation allemande. Selon lui, la Cour souhaite plutôt faire un rappel à l'ordre, sur le mode : « Cette fois-ci, ça passe, mais pensez désormais à débattre au fond des textes qui vous seront soumis et, éventuellement, à les refuser car le Bundestag n'est pas une chambre d'enregistrement ». La Cour de Karlsruhe n'a d'ailleurs pas compétence pour censurer une décision-cadre ; elle ne peut se prononcer que sur sa transposition. C'est dans ce cadre qu'elle pourrait rejeter l'introduction du mandat d'arrêt européen en droit interne.

Le président Pascal Clément en a conclu que le message de la Cour serait d'ordre politique plutôt que juridique.

M. Michael Grosse-Brömer a souligné que les tribunaux nationaux s'interrogent sur leurs prérogatives par rapport à la Cour de justice européenne tout comme les parlements nationaux s'interrogent sur les leurs dans le cadre de l'Union européenne. L'avis du Bundestag est qu'en l'absence de code de procédure pénale européen, et aussi longtemps que n'auront pas été définies précisément les compétences respectives d'Eurojust et des parquets nationaux, la prudence s'impose.

Le président Pascal Clément a fait valoir qu'Eurojust n'est pas un parquet fédéral. Il sera saisi par les parquets nationaux pour faire ce qu'ils lui demanderont et ne point se substituer à eux. Mais l'on constate que pour ce qui concerne, par exemple, l'entraide judiciaire en matière familiale, domaine dans lequel les opinions publiques attendent des résultats rapides, les progrès tardent. Cela étant, les échanges ont pris une tonalité étrangement nationaliste...

M. Christophe Caresche a dit ne pas partager ce point de vue. C'est seulement que l'immensité de la tâche à accomplir impressionne.

M. Jacques Floch a souligné que la discussion porte sur la rencontre entre les droits nationaux et le droit européen, encore en devenir. Les parlements nationaux doivent s'obliger à proposer ce qui devrait constituer le minimum de règles en droit pénal européen, et ils doivent s'y astreindre dans les meilleurs délais, car la grande criminalité s'organise en fonction du « moins-disant pénal ». Ainsi, les trafiquants de stupéfiants savent

pertinemment que la sanction de ce délit varie de 1 à 10 selon qu'il est commis aux Pays-Bas ou au Portugal, et les exemples de ce genre abondent. Il serait dramatique pour l'Europe que des centrales criminelles s'installent dans les pays où, pour chaque crime et délit considéré, la sanction est la plus faible.

M. Jean-Pierre Soisson a demandé que la réunion, qui se tient à un moment particulier de l'histoire de l'Union, ne conclue pas ses travaux sans marquer sa confiance dans la progression de l'idée européenne.

Le président Pascal Clément a pris acte de cette remarque et observé que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a exprimé une critique sur la méthode sans remettre en cause la finalité du projet, c'est-à-dire l'harmonisation.

M. Guy Geoffroy a jugé que la discussion sur la méthode était en elle-même une question de fond, comme en avaient témoigné les échanges au sein de la délégation de l'Assemblée pour l'Union européenne lors de l'examen de la proposition de résolution relative à la création d'un procureur européen. La conclusion en avait été que mieux valait transformer progressivement Eurojust en un parquet européen aux compétences élargies que de créer *ex nihilo* une nouvelle instance aux compétences plus réduites.

Le président Pascal Clément a demandé si, comme le législateur français, le législateur allemand avait défini la criminalité organisée.

M. Andréas Schmidt a répondu que le code pénal allemand prévoyait des infractions spécifiques. Il a souligné en conclusion que si les députés français et allemands ici réunis, tous Européens convaincus, souhaitaient travailler ensemble, c'était pour apporter une réponse européenne aux problèmes de sécurité auxquels leurs concitoyens sont confrontés, et pour leur faire comprendre que cette réponse là est la seule qui vaille, car un État isolé est démuné face à la criminalité organisée. Encore faut-il que la réponse européenne soit efficace, car la demande de sécurité est très grande.

Le président Pascal Clément s'est félicité de cette deuxième rencontre, d'autant plus fructueuse que les interlocuteurs apprennent à se connaître.

* *
*

Mercredi 8 juin 2005

*Présidence de M. Arnaud Montebourg, vice-président
puis de M. Philippe Houillon, président,
puis de M. Xavier de Roux, vice-président*

La Commission s'est réunie en vue de procéder à l'élection du président de la Commission.

Présidence de M. Arnaud Montebourg, vice-président.

La Commission a été saisie des candidatures de MM. Philippe Houillon et Arnaud Montebourg.

L'élection a donné lieu à un seul tour de scrutin :

Nombre de votants..... 31

Bulletin blanc ou nul..... 1

Suffrages exprimés..... 30

Majorité absolue..... 16

Ont obtenu :

M. Philippe Houillon 23 suffrages

M. Arnaud Montebourg 7 suffrages

M. Philippe Houillon ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, a été proclamé Président.

M. Arnaud Montebourg a adressé ses remerciements à l'ensemble des commissaires qui lui ont apporté leurs suffrages et présenté ses félicitations au nouveau président.

Le Président Philippe Houillon a remercié les commissaires qui lui ont apporté leurs suffrages et a déclaré prendre acte avec modestie de la confiance qu'ils lui ont accordée, en rappelant que d'autres commissaires disposaient également de la légitimité et des compétences requises pour assumer cette fonction.

Il a estimé qu'il était toujours difficile de succéder à une personnalité brillante telle que M. Pascal Clément, dont il a salué la grande expérience parlementaire et les compétences alliées aux plus sûres qualités intellectuelles. Il a précisé que sa nomination comme garde des Sceaux témoignait de l'éclat qu'il avait su donner à la Commission et a souhaité qu'il puisse être entendu par celle-ci avant la fin de la présente session.

Puis, le président Philippe Houillon s'est déclaré conscient de l'importance des tâches qui venaient de lui être confiées, après avoir été membre de la Commission pendant douze ans. Il s'est engagé à assumer pleinement ses nouvelles fonctions en précisant que sa porte serait toujours ouverte et a rejoint l'appréciation de son prédécesseur qui lui a récemment confié que la Commission des Lois était la Commission la plus passionnante de l'Assemblée nationale. Il a ajouté qu'il s'efforcera d'y maintenir l'actuel état d'esprit, qui se caractérise par la sérénité, la sagesse, la tolérance, le respect du contradictoire, la compétence sur les sujets techniques, ainsi qu'une convivialité propice à un travail de bonne qualité.

*

Après avoir désigné M. Philippe Houillon, rapporteur de la proposition de loi de M. Jean-Louis Debré, modifiée par le Sénat, tendant à mettre à la disposition du public les locaux dits du Congrès, au Château de Versailles (n° 2300), la Commission a procédé à l'examen de cette proposition de loi.

Présidence de M. Xavier de Roux, vice-président

Le président Philippe Houillon, rapporteur, après avoir rappelé les circonstances historiques de constitution d'un patrimoine parlementaire au sein du Château et du domaine de Versailles, a fait observer que l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées fixait, dans son annexe, la liste précise des surfaces affectées représentant un total de 25 000 mètres carrés.

Ces locaux sont utilisés notamment pour les réunions du Congrès du Parlement, chargé d'adopter les révisions constitutionnelles et dont le Bureau est celui de l'Assemblée nationale, pour stocker des archives – à raison de sept kilomètres linéaires pour l'Assemblée nationale et d'un kilomètre pour le Sénat – ainsi que pour quelques appartements de fonction.

Compte tenu de cette utilisation sporadique ou éloignée de la mission d'accueil du public confiée au Château de Versailles, l'Assemblée nationale, à l'initiative de son Président, a adopté en première lecture, le 7 avril dernier, une proposition de loi qui, d'une part, réaffecte l'ensemble de ces locaux à l'Établissement public du musée et du domaine national de Versailles afin de les mettre à la disposition du public et, d'autre part, prévoit la mise à disposition gratuite et en tant que de besoin des locaux nécessaires à la tenue des réunions du Congrès.

Le Sénat a examiné ce texte le 10 mai dernier, adoptant le principe d'une réaffectation à l'Établissement public de Versailles des locaux à

l'exception de la salle des séances du Congrès et de ses accès qui resteraient affectés aux deux assemblées.

Le rapporteur a jugé nécessaire de revenir à une position plus lisible maintenant une réaffectation de l'ensemble des locaux, sans exception, tout en réservant un mécanisme de mise à disposition en cas de réunion du Congrès et garantissant que la salle des séances soit utilisée à des fins strictement parlementaires. En conséquence, il a annoncé qu'il présenterait un amendement de synthèse qui pourrait recueillir l'assentiment de tous et proposé que M. René Dosière le cosigne.

M. René Dosière a, tout d'abord, fait observer que le Sénat s'était rallié à l'objectif de la proposition de loi tout en exprimant certaines réserves sur la méthode. Puis, il a regretté que le Sénat ait choisi une autre modalité de remise à la disposition du public des locaux occupés par le Parlement en « sanctuarisant » la salle des séances et ses accès par le maintien de leur affectation aux assemblées. Enfin, il a annoncé qu'il se rallierait volontiers à la proposition faite par le rapporteur et qu'il retirait par conséquent ses amendements à l'article premier au profit d'une cosignature de l'amendement de synthèse annoncé par le rapporteur.

M. Jean-Pierre Soisson a relevé qu'il ne restait plus qu'un différend entre les deux assemblées portant sur le statut de la salle des séances et de ses accès et qu'il convenait de tenir compte de la susceptibilité du Sénat qui avait engagé, depuis plus d'un an, des négociations pour la réaffectation à l'Établissement public de Versailles des locaux qu'il occupe.

Article premier (art. 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958) : *Mise à disposition du public des locaux dits du Congrès* :

Sous réserve d'une modification rédactionnelle suggérée par **M. Jean-Pierre Soisson**, la Commission a *adopté* un amendement présenté par **le rapporteur** affectant sans restriction l'ensemble des locaux du Parlement à l'Établissement public de Versailles et tenant compte de la volonté exprimée par le Sénat de réserver l'usage de la salle des séances du Congrès à l'Assemblée nationale et au Sénat.

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

Article 3 : *Conventions précisant les modalités du changement d'affectation des locaux dits du Congrès* :

Après que **le rapporteur** eut souligné le caractère superfétatoire des deux derniers alinéas de cet article et la nécessité de faire confiance au processus conventionnel prévu par ce dernier et après que **M. Jean-Pierre Soisson** eut jugé inadapté de prévoir dans la loi un renvoi à un texte réglementaire, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur

supprimant l'avant-dernier et le dernier alinéas de cet article et *adopté* celui-ci ainsi modifié.

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

*

Présidence de M. Philippe M. Houillon, président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Christian Decocq, la proposition de loi de Mme Martine Aurillac relative au droit de préemption des locataires en cas de vente d'un immeuble (n° 2063).

M. Christian Decocq, rapporteur, a tout d'abord rappelé que la proposition de loi de Mme Martine Aurillac visait à répondre au problème des ventes dites à la découpe, qu'il serait plus souhaitable de désigner par le terme vente par lots. Il a expliqué qu'après avoir procédé à des auditions d'organisations représentatives des bailleurs, d'organisations représentatives des locataires, de professionnels, de juristes enfin, il lui a été possible d'apprécier à la fois la complexité et la sensibilité de cette question des ventes par lots.

Il a ensuite souhaité présenter le cadre général dans lequel se pose le problème. La hausse des prix de l'immobilier en France, entre 1998 et 2004, a atteint 70,6 %. Les ventes par lots, qui s'inscrivent dans cette tendance à la hausse, ont lieu dans plus de la moitié des cas à Paris. Ces ventes par lots concentrées dans la capitale ne représentent pour autant que 15 % de l'ensemble du marché des appartements anciens vendus à Paris. En outre, si les prix des appartements vendus par lots, qui ont été pendant longtemps inférieurs aux prix moyens du marché, ont désormais tendance à s'en rapprocher, leur niveau ne pèse pas significativement sur l'envolée des prix, qui s'explique avant tout par une demande de logements élevée, qu'une offre insuffisante ne permet pas de satisfaire.

Le rapporteur a évoqué l'émotion récente suscitée par ces ventes par lots auprès des locataires concernés. Il a vu à l'origine de cette émotion une raison objective, liée au manque de moyens financiers pour devenir propriétaire, ainsi qu'une incompréhension entre propriétaires et locataires, tenant à l'écart de prix entre un immeuble vendu en bloc et un immeuble vendu par lots. Les profits réalisés, en raison des tendances à la hausse du marché, par les professionnels de l'immobilier qui effectuent ces opérations de vente par lots ont renforcé cette incompréhension mutuelle, le cœur du problème étant celui des locataires qui doivent quitter les lieux en raison de la notification d'un congé pour vente.

Le rapporteur a par ailleurs rappelé que le logement est un droit fondamental, en vertu de l'article premier de la loi de 1986, qui implique la liberté de chacun de choisir son mode d'habitation, soit par le recours au secteur locatif, soit par l'accès à la propriété. Il a ajouté que l'équilibre existant dans le secteur du logement doit être conforté et respecté, à l'image de l'équilibre d'un écosystème délicat, et il a évoqué les différentes dispositions permettant déjà d'agir sur le problème des ventes par lots :

— l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975, qui a créé un droit de préemption au profit de toute personne dont le logement est mis en vente dans le cadre d'une vente par lots ;

— l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989, qui donne un droit de préemption à tout locataire à qui est notifié un congé pour vente de son logement ;

— l'accord collectif relatif aux congés pour vente par lots dans les ensembles immobiliers d'habitation conclu le 6 juin 1998 par la Commission nationale de concertation et rendu ensuite obligatoire pour l'ensemble des deuxième et troisième secteurs locatifs par un décret du 22 juillet 1999 ;

— enfin, l'accord collectif du 16 mars 2005, portant sur le même sujet et apportant des protections supplémentaires par rapport au précédent accord.

Le rapporteur a alors expliqué qu'il avait travaillé en bonne intelligence avec sa collègue à l'origine de la proposition de loi, Mme Martine Aurillac, et il a présenté les modifications qui permettront de discuter en séance publique un texte au plus près des préoccupations de chacun des acteurs et qui traite à la fois des locataires voulant devenir propriétaires et des locataires ne pouvant pas ou ne voulant pas le devenir.

Rappelant la protection apportée aux locataires, d'abord par l'accord collectif du 9 juin 1998, puis par l'accord du 16 mars 2005, il a regretté que ce dernier ne puisse être étendu par décret, afin de le rendre obligatoire pour tous les locataires des deuxième et troisième secteurs locatifs. Aussi, il a proposé que les accords conclus par la Commission nationale de concertation puissent être rendus obligatoires par décret après consultation des organisations non signataires.

De la même manière, et avec le même souci de donner plus de force à l'accord, il a proposé de permettre au juge de sanctionner l'absence de respect de l'accord par un bailleur, d'une part par une amende civile, d'autre part par une annulation du congé pour vente délivré par le bailleur.

En ce qui concerne l'objectif recherché par le texte initial de la proposition de loi, qui est d'empêcher la multiplication des intermédiaires

jouant un rôle purement spéculatif, il a proposé que le droit de préemption du locataire s'exerce lors de toute vente en bloc à un acheteur ne s'engageant pas par une clause expresse figurant dans l'acte de vente à maintenir la vocation locative de l'immeuble pendant une durée minimale, correspondant à la durée minimale d'un bail conclu par une personne morale, qui est de six ans. À défaut de respect de cette clause mentionnée dans le contrat de vente, la vente serait nulle et de nul effet et la propriété de l'immeuble reviendrait au vendeur. Un acheteur ne souhaitant pas souscrire à une telle clause lors de la vente verrait les locataires avoir priorité sur lui dans l'achat de l'immeuble.

Concluant son propos, le rapporteur a estimé que la proposition de loi ainsi modifiée permettra de rendre le congé pour vente exceptionnel, la possibilité d'exercer le droit de préemption plus fréquente, la protection des locataires plus efficace.

M. Xavier de Roux a estimé que, sur le sujet sensible abordé par la proposition de loi, il lui semblait nécessaire d'éviter de légiférer de manière générale pour traiter en réalité de problèmes particuliers, généralement parisiens, et que, en tout état de cause, il convient de prendre en compte l'ensemble des types de cas de ventes en bloc. En particulier, il faut prendre garde à ce que la solution envisagée ne nuise pas au bon déroulement des opérations de rénovation urbaine, par exemple dans des quartiers défavorisés, et à l'exercice du droit de préemption urbain par les communes qui se sont fixé un objectif d'accession sociale à la propriété. Il importe que le dispositif proposé fasse clairement la différence entre le cas des marchands de biens, et celui des titulaires du droit de préemption urbain : à cet égard, la fixation d'une durée minimale de détention du bien avant la revente par lots pourrait constituer un critère de discrimination satisfaisant.

M. Michel Piron a indiqué partager le point de vue qui venait d'être exprimé, et a souligné l'importance qui s'attache, selon lui, à maintenir la capacité d'intervention en la matière des collectivités locales.

M. Jean Tiberi a rappelé que la grande majorité des propriétaires, petits et moyens, se comportait bien et qu'un équilibre devait être recherché entre les droits des bailleurs et ceux des locataires. Les comportements qui apparaissent, *a contrario*, difficilement acceptables, tant d'un point de vue financier que moral, et qui sont donc ceux qui doivent être traités par la loi, sont en pratique le fait d'un petit nombre et la proposition de loi doit être approuvée car elle va dans le bon sens.

M. Christophe Carresche a observé que la question posée par la proposition de loi n'était pas nouvelle et que, dans la dernière décennie, les investisseurs institutionnels avaient déjà procédé à de nombreuses ventes de cette nature. La situation actuelle témoigne en revanche d'une évolution

substantielle, tenant à la dimension inflationniste et spéculative nouvelle des biens immobiliers, évolution sur la durée de laquelle il est évidemment difficile de se prononcer. Quoi qu'il en soit, les mesures envisagées pour répondre à cette évolution doivent être adaptées à cette tendance, en écartant certes des dispositifs qui porteraient une atteinte excessive au droit de propriété, mais en anticipant l'évolution potentiellement à venir, y compris ailleurs qu'à Paris. S'agissant des critiques tirées du caractère supposé emprunté à l'économie administrée des dispositions proposées par l'opposition, il convient d'indiquer que certaines économies réputées libérales, notamment les États-Unis, confèrent aux locataires des droits importants, leur permettant de s'opposer à la vente de leur logement. Enfin, contrairement à une idée souvent répandue, les problèmes soulevés concernent aussi bien l'Est parisien, que l'Ouest et le centre de l'agglomération.

Rappelant ses travaux en tant que rapporteur d'une proposition de loi ayant un objet comparable, récemment examinée par la Commission des Lois, **M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a souhaité savoir si la proposition soumise aujourd'hui à la Commission tenait compte de l'accord collectif conclu le 16 mars 2005, et, dans l'affirmative, suivant quelles modalités. S'agissant de la question des opérations de rénovation urbaine, il a souligné que la réalité de la capacité d'intervention des maires en la matière lui paraissait exclure en pratique les craintes manifestées à l'instant. En revanche, la question de la mobilisation du prêt à taux zéro mérite d'être posée.

Il a ajouté que l'une des difficultés à appréhender convenablement le phénomène tient à l'insuffisance des données statistiques disponibles : provenant de sources notariales, elles ne concernent que des opérations déjà achevées et sont donc, par nature, anciennes par rapport à la réalité du marché. Il n'en demeure pas moins certain que les processus qu'il s'agit de chercher à faire disparaître ont connu une extension réelle, vers la banlieue parisienne comme vers les grandes villes de province, en particulier depuis les premiers accords collectifs qui avaient permis, dans le cadre de la loi de 1975, de réduire le nombre de ces opérations, jusqu'à ce qu'interviennent des acteurs nouveaux, surtout intéressés par les plus-values potentielles à court terme ; leurs intérêts divergent, par construction, de ceux des locataires et ils ne sont pas contraints par lesdits accords collectifs.

La proposition de loi pourrait être soutenue pour sa partie permettant aux locataires d'exercer réellement leur droit de préemption. En revanche, elle laisse pendantes trois difficultés d'importance : l'inflation des prix ; l'absence de mesures en faveur des locataires qui ne pourront acheter leur appartement et risquent d'être évincés de leur actuel lieu de vie ; enfin les collectivités locales ayant engagé un plan de rénovation urbaine risquent de se

trouver, pour le réaliser, subordonnées à la volonté des investisseurs procédant à des ventes par bloc.

M. Claude Goasguen a souhaité confirmer que la majorité des problèmes rencontrés se posent effectivement à Paris, qui connaît un phénomène très spécifique, découlant en partie de la décision politique qui a consisté à arrêter la construction de logements en faveur des classes moyennes, et de l'inflation des prix qui s'en est suivie. Plaidant, au-delà du dispositif de la proposition de loi à laquelle il s'est déclaré globalement favorable, pour doter les pouvoirs publics d'instruments juridiques exceptionnels à la hauteur du problème à traiter, il a rappelé que, avant-guerre, les maires disposaient quasiment de la possibilité d'immobiliser le marché foncier. Toutefois, compte tenu du caractère incontestablement autoritaire que devrait revêtir un tel outil d'intervention, il semble préférable de le confier au préfet plutôt qu'à un exécutif local, comme le proposent les députés socialistes, étant rappelé que si, aux États-Unis, ce pouvoir est attribué à une autorité élue, les circonstances sont totalement différentes.

M. Francis Delattre s'est également inquiété des conséquences possibles de ce texte sur les programmes de rénovation des copropriétés dégradées. Par ailleurs, il a estimé que le marché parisien était fermé depuis fort longtemps du fait du poids des investisseurs institutionnels. La situation actuelle relève d'un rattrapage normal et ne pose réellement problème que pour une clientèle très favorisée qui ne pourra plus bénéficier de loyers réduits pour des appartements de prestige, mais dont la résonance médiatique est très forte. Enfin, si l'on peut considérer qu'un délai de trois ans encadrant la revente libre à la suite d'une vente en bloc représente une mesure de régulation, en revanche la durée de six ans envisagée par le rapporteur risque d'entraîner un blocage du marché.

M. Claude Goasguen a observé que le préfet disposait d'ores et déjà de compétences pour rétablir l'ordre public en matière d'urbanisme. D'ailleurs, il est curieux de constater que les membres du groupe socialiste semblent préférer confier un tel rôle au maire, alors que la loi SRU, qu'ils ont fait voter en décembre 2000, a eu pour conséquence d'encadrer étroitement les compétences de celui-ci en matière d'urbanisme. En tout état de cause, compte tenu de l'existence d'une forte spéculation, il est indispensable et légitime qu'une autorité publique puisse intervenir dans des délais rapides. S'il on se contente de laisser agir la justice, aucune solution ne sera trouvée avant plusieurs années alors que la situation est urgente. Enfin, il faut préciser que le travail législatif qui est mené n'aura d'utilité que pour autant que la nouvelle législation sur le crédit hypothécaire soit adoptée dans les plus brefs délais.

Présidence de M. Xavier de Roux, vice-président

Le rapporteur a apporté aux différents intervenants les éléments de réponse suivants :

— le souci, exprimé tant par M. Xavier de Roux que par M. Michel Piron et par M. Francis Delattre, que la proposition de loi n'empêche pas les collectivités de mener à bien des opérations de rénovation utiles et nécessaires, est satisfait par l'amendement modifiant l'article premier, qui mentionne explicitement le fait que le droit de préemption des locataires en cas de vente en bloc ne s'applique pas lors de l'exercice par une collectivité de son droit de préemption ;

— la question du comportement des investisseurs institutionnels et des intermédiaires, soulignée à juste titre par M. Jean Tiberi, ne doit pas être négligée, même si le travail de la Commission est avant tout d'ordre législatif ;

— comme l'a très justement fait remarquer M. Christophe Caresche, la vente par lots a changé de nature et le patrimoine immobilier des investisseurs institutionnels sert de variable d'ajustement au sein de leur portefeuille. Néanmoins, la réponse qui peut être apportée est étroite, encadrée qu'elle est, d'une part par les dispositions existantes, d'autre part par le respect nécessaire du droit de propriété ;

— en ce qui concerne l'exemple new-yorkais, il convient de noter que ce n'est pas le maire mais le procureur général qui délivre l'autorisation de mettre en copropriété, et que la décision de ce dernier est strictement contrainte par la décision de la majorité des locataires ;

— la suggestion de M. Claude Goasguen est intéressante, même si on peut s'interroger sur la compatibilité du pouvoir de blocage qui serait donné au préfet avec le droit de propriété, la capacité du propriétaire de se défaire de son bien pouvant ainsi être excessivement entravée.

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

Avant l'article premier

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a présenté globalement seize amendements reprenant les principales dispositions de la proposition de loi du groupe socialiste rejetée le 10 mai dernier en séance publique.

Conformément à l'avis du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* ces seize amendements.

Article premier (art. 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975) : *Institution d'un droit de préemption au profit des locataires lors d'une vente en bloc d'un ensemble immobilier* :

Le rapporteur a présenté un amendement permettant de répondre à l'objectif de la proposition de loi sans remettre en cause le droit constitutionnel de propriété. Alors que l'article premier prévoit de donner au locataire un droit de préemption dès le stade de la vente en bloc, il semble plus raisonnable de ne prévoir cette possibilité que si le nouveau propriétaire ne s'engage pas à maintenir le statut locatif de l'immeuble pendant six ans.

M. Xavier de Roux, président, a considéré que cette formule était équilibrée et permettait de résoudre les problèmes concrets. Il a par ailleurs pris note que la proposition de loi ne remettrait pas en cause les opérations de rénovation urbaine.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a indiqué que son groupe allait étudier les conséquences juridiques qu'entraînerait l'adoption de cet amendement, qui relève d'une approche intéressante, et qu'il s'abstiendrait dans l'immédiat.

La Commission a *adopté* l'amendement, ainsi que l'article premier ainsi modifié.

Article 2 : *Rétroactivité du droit de préemption au profit des locataires lors d'une vente en bloc* :

Le rapporteur a présenté un amendement de suppression de cet article, estimant que l'objectif de protection des locataires pouvait être obtenu de façon plus souple, par la voie de l'extension par décret des accords collectifs de location, que permettra l'adoption d'un amendement suivant.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 2 : *Possibilité d'étendre par décret les accords collectifs de location nonobstant l'opposition de la majorité des organisations concernées* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** prévoyant que les accords collectifs de location pourraient être étendus par décret sans qu'une opposition de la majorité des organisations de bailleurs ou de locataires puisse s'y opposer. Rappelant que le droit en vigueur prévoyait que l'accord collectif ne s'appliquait qu'à ses signataires, **M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a exprimé la crainte que le dispositif proposé ne soit perçu par les organismes concernés comme une marque de défiance quant à leur capacité à négocier des accords collectifs puisque la faculté d'étendre l'accord,

nonobstant l'opposition de la majorité des organismes concernés, privait de sa substance le principe et la portée même de la négociation collective.

Le rapporteur a considéré que le dispositif proposé ne portait nullement atteinte au principe et à la portée de la négociation collective mais tentait d'améliorer la prise en considération des intérêts des locataires puisque le dernier accord collectif ne leur était pas applicable en raison de l'opposition d'une majorité des organismes de locataires bien que, sur le fond, cet accord leur soit favorable. Il a ajouté que cet amendement proposait également de conforter l'application des accords collectifs en prévoyant que le non respect de ses dispositions obligatoires serait puni d'une amende civile de 10 000 euros par logement concerné.

Après avoir rappelé que le précédent ministre du logement avait souhaité agir en faveur du renforcement des droits des locataires dans la direction proposée par l'amendement, **M. Claude Goasguen** a rappelé que l'opposition s'y était alors déclarée défavorable, contraignant ainsi le ministre a renoncer à son projet. Contestant cette chronologie des faits et l'influence ainsi prêtée à l'opposition, **M. Christophe Caresche** a considéré que le dispositif proposé était maladroit, voire inopportun, et de nature à provoquer le mécontentement des organisations de locataires concernées.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 2 : *Annulation du congé pour vente en cas de non respect de dispositions obligatoires* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** frappant de nullité tout congé pour vente ne respectant pas les dispositions obligatoires des accords collectifs leur étant applicables lorsque la vente concerne plus de dix logements dans les deuxième et troisième secteurs locatifs.

Après que son auteur eut rappelé que le dispositif proposé donnait une base légale à la jurisprudence de la Cour de cassation tout en renforçant la protection des locataires et que M. **Jean-Yves Le Bouillonec** se fut exprimé en faveur de son adoption, la Commission a *adopté* cet amendement.

Puis, en conséquence de ses précédents votes, la Commission, saisie à cette fin par son **rapporteur**, a *adopté* un amendement modifiant le titre de la proposition de loi afin d'indiquer qu'elle tendait également à la « protection » des locataires.

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

* *
*

Informations relatives à la Commission

I – *M. Gérard Vignoble* a donné sa démission de membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné *M. Jean Dionis du Séjour* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 29/05/2005).

II – *MM. Marc Dolez* et *Victorin Lurel* ont donné leurs démissions de membres 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 Socialiste a désigné *MM. Patrick Bloche* et *Christian Paul* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 31/05/2005).

III – *MM. Patrick Bloche* et *Christian Paul* ont donné leurs démissions de membres 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 Socialiste a désigné *MM. Marc Dolez* et *Victorin Lurel* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 02/06/2005).

IV – *M. Gilles Artigues* a donné sa démission de membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné *Mme Anne-Marie Comparini* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 07/06/2005).

V – *M. Jean-Pierre Blazy* 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 Socialiste a désigné *M. Jean-Yves le Bouillonnet* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 08/06/2005).

VI – La Commission a désigné *Mme Brigitte Barèges*, rapporteur pour avis du projet de loi d'orientation agricole (n° 2341).

La Commission a désigné *M. Philippe Houillon*, rapporteur de la proposition de loi, modifiée par le Sénat, tendant à mettre à la disposition du public les locaux dits du Congrès, au Château de Versailles (n° 2300).

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

Mercredi 25 mai 2005

– *Audition de :*

- *M. Dominique Schmitt, directeur général des collectivités locales*
- *MM. Jean-Philippe Vachia, président de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, et Alain Pichon, président de la 4^e chambre de la Cour des comptes*
- *M. Jean-Jacques Trégoat, directeur général de l'action sociale*
- *M. Jean-Yves Chamard, président de la commission des finances du conseil général de la Vienne*

*

Jeudi 26 mai 2005

– *Audition de:*

- *M. Christian Estrosi, président du conseil général des Alpes-Maritimes*
- *M. Philippe Lavaud, premier vice-président du conseil général de la Charente, chargé des finances*
- *M. Gilles Carrez, président du Comité des finances locales*
- *Mme Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale à la direction générale des impôts, accompagnée de M. Frédéric Ianucci*

*

Mercredi 1^{er} juin 2005

*– Audition de M. Marcel Charmant, président du Conseil général
de la Nièvre*

*

Mercredi 8 juin 2005

*– Audition de M. Gilles Carrez, président du Comité des finances
locales*

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

Mercredi 25 mai 2005

– Audition de Mme Marie-Thérèse Hermange, sénatrice, chargée d'une mission temporaire auprès du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur la protection des mineurs

– Audition de Mme Michèle Créoff, directrice de l'enfance et de la famille du département du Val de Marne

*

Mercredi 1^{er} juin 2005

– Bilan des auditions sur la protection de l'enfance

– Audition de M. Louis de Broissia, président du conseil général de la Côte-d'Or, sénateur, accompagné de Mme Geneviève Avenard, directrice générale adjointe de la solidarité et de la famille au conseil général de la Côte d'Or, et de Mme Marie-Paule Martin-Blachais, directrice de l'enfance et de la famille au Conseil général de l'Eure-et-Loir

– Audition de Mme Hélène Franco, vice-présidente du Syndicat de la magistrature

*

Mercredi 8 juin 2005

*- Audition de M. Philippe Nogrix, sénateur, président du
Groupement d'intérêt public Enfance maltraitée*

*- Audition de M. Dominique Barella, président de l'Union
syndicale des magistrats*



**MISSION D'INFORMATION
SUR LES RISQUES ET LES CONSÉQUENCES DE L'EXPOSITION À L'AMIANTE**

Mercredi 8 juin 2005

– Programme des travaux

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

Mardi 7 juin 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS) s'est réuni, le 7 juin 2005, à l'Assemblée nationale, sous la présidence de M. Jean-Michel Dubernard, député, président de l'OPEPS.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a tout d'abord souhaité la bienvenue aux deux nouveaux membres du conseil d'experts, MM. Pascal Astagneau et Philippe Clery-Melin, en les remerciant, comme l'ensemble des membres du conseil d'experts, d'avoir bien voulu apporter leurs compétences pour assister l'OPEPS dans ses réflexions et contribuer ainsi à l'amélioration du travail parlementaire et à l'élaboration des politiques de santé publique en France. Il convient à cet égard de rappeler que l'office est né de la volonté des députés et des sénateurs de voir leurs choix éclairés par des experts, dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Sur proposition du **président Jean-Michel Dubernard, député,** l'office a nommé membre de l'OPEPS, en remplacement de M. Pierre Morange, député, démissionnaire, Mme Maryvonne Briot, députée et présidente du groupe d'études sur l'hospitalisation psychiatrique, dont les compétences et l'expérience sont largement reconnues dans le domaine de la santé mentale.

*

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a ensuite rappelé que lors de la réunion du mercredi 9 mars dernier, l'OPEPS a décidé, sous réserve d'en préciser ultérieurement le champ, de retenir les deux thèmes d'étude suivants : les infections nosocomiales, d'une part, et la nature et l'organisation des soins dans le domaine de la santé mentale, d'autre part. La première serait confiée au Sénat et la seconde à l'Assemblée nationale. Les propositions des nouveaux experts doivent ainsi permettre d'aider les membres de l'office à préciser le champ et la problématique de ces deux études.

M. Pascal Astagneau, membre du conseil d'experts, a tout d'abord remercié les membres de l'OPEPS d'avoir bien voulu lui donner la possibilité de participer à leurs travaux, en précisant qu'il collabore depuis quinze ans à la mise en place des systèmes de lutte contre les infections nosocomiales, dans le cadre notamment de ses responsabilités à l'Hôpital de la Salpêtrière et au C-CLIN de la région Paris-Nord.

Plusieurs questions se posent aujourd'hui au sujet des infections nosocomiales, qui suscitent la peur tant des professionnels de santé, en raison d'une judiciarisation croissante de la société, que de l'ensemble de la société, qui les considère souvent comme une sorte de « nouvelle peste » du XXI^e siècle. Il existe donc un devoir d'information vis-à-vis des professionnels et surtout des usagers du système de soins. Beaucoup de données issues d'enquêtes ou de réseaux de surveillance sont disponibles mais la communication à destination du grand public est trop souvent exclusivement négative, comme en témoigne le dernier numéro de l'hebdomadaire *Le Point*, qui publie une liste noire des hôpitaux. Le véritable enjeu est donc d'essayer de mieux communiquer sur le sujet.

– Un premier sujet de réflexion pourrait porter sur la définition même des infections nosocomiales, sur laquelle s'interrogent les experts. *Stricto sensu*, une infection nosocomiale est une infection acquise à l'hôpital et plus précisément dans les murs d'un établissement de santé. Or aujourd'hui on note un élargissement du champ de la réflexion aux infections acquises en dehors de l'hôpital, par exemple lors de la prise en charge de patients dans des hôpitaux de jour, lors d'une hospitalisation à domicile ou de consultations ambulatoires, à la suite, par exemple, de la pose d'un cathéter ou d'une petite chirurgie dermatologique. Ce premier champ de réflexion, qui n'est pas pris en compte par la définition classique des infections nosocomiales, est encore assez mal connu et peu évalué.

Se pose également le problème des événements iatrogènes, dont la définition renvoie aux conséquences d'un traitement ou d'un acte de soins, mais de nombreuses infections, telle que la légionellose, ne sont pas la conséquence d'un soin mais de la simple présence du patient au sein de l'établissement. Ce phénomène doit pourtant également être pris en compte. Le champ de la définition des infections nosocomiales est donc complexe. L'enjeu est d'obtenir une définition fonctionnelle, qui permette d'engager des actions efficaces pour mieux prévenir les infections nosocomiales et, d'une façon générale, d'améliorer la qualité des soins. Il serait donc pertinent d'engager des recherches sur les infections liées aux soins en dehors des hôpitaux.

– Pour ce qui concerne la fréquence des infections nosocomiales, il existe déjà de nombreuses études, qu'il s'agisse de celles de l'Institut national de veille sanitaire (InVS) ou des cinq centres interrégionaux de lutte

contre les infections nosocomiales. En particulier, une enquête nationale de prévalence, réalisée tous les cinq ans, donne une bonne idée quantitative du phénomène. La dernière enquête de ce type, réalisée en 2001 sur près de 1 500 établissements de santé, fait état d'une prévalence de 7 % pour les infections nosocomiales. Beaucoup de données sont également disponibles concernant les infections des voies urinaires, respiratoires, du site opératoire, les bactériémies et septicémies, qui ne semblent donc pas constituer des pistes prioritaires d'études.

– En revanche, les conséquences des infections nosocomiales, qui présentent un degré variable de gravité, sont actuellement sous-étudiées. Une étude du C-CLIN de la région Paris-Nord, réalisée sur 2 000 personnes, conclut par exemple que si un quart des patients ont une infection nosocomiale au moment de leur décès, moins de 3% des décès ont pour seule cause une infection nosocomiale. Selon une estimation par extrapolation, sur laquelle il faut rester très prudent, il y aurait ainsi environ 4 000 décès par an dus aux seules infections nosocomiales, alors que le chiffre de 10 000 a été souvent avancé depuis quelques années.

– On dispose, par ailleurs, d'encore moins d'informations sur le coût économique et le handicap lié aux infections nosocomiales. Des études américaines, dont certaines sont déjà anciennes, établissent pourtant que le coût économique varie en fonction de l'infection, qui s'avère par exemple peu élevé pour les infections urinaires, mais beaucoup plus important pour les septicémies. L'estimation du coût s'appréhende également au moyen du calcul du nombre de journées d'hospitalisation supplémentaires en cas d'infections nosocomiales, soit en moyenne une semaine. Outre le préjudice subi par le patient, ces infections présentent donc un coût réel pour la société, sur lequel il n'existe pas encore d'évaluation en France et qui constitue donc une piste d'étude intéressante pour les travaux de l'office.

– Les handicaps causés par des infections nosocomiales constituent un autre sujet difficile, qui recouvre principalement les infections ostéo-articulaires chroniques. Ce type d'infection, mis en lumière il y a quelque temps à la clinique du sport, a fait prendre conscience de l'importance du sujet et de la nécessité d'ouvrir le débat avec les usagers du système de soins, dans un contexte de judiciarisation croissante et de médiatisation de graves accidents, tels que celui de Guillaume Depardieu, même si la contamination par *le Mycobacterium xenopi* constitue une épidémie assez exceptionnelle. Sur ce point, les données de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) relatives aux recours en indemnisation peuvent constituer une source précieuse d'information, même si on note un nombre beaucoup plus important de recours que d'indemnisations.

– L'évaluation de la qualité des soins et l'accréditation des établissements de santé font également partie des thèmes à aborder. La prise en compte du risque infectieux est en effet l'un des critères de la nouvelle version de l'accréditation des établissements. Cette question a d'ailleurs déjà été évoquée par l'office lors de sa réunion du 9 mars dernier. Qu'en est-il en effet actuellement de l'évaluation des risques et de la réalisation d'audits des pratiques ? Les établissements doivent rendre compte de leurs actions dans ce domaine, à travers, par exemple, l'élaboration et le suivi sur plusieurs années d'indicateurs de qualité présentés dans un tableau de bord, qui permettrait notamment d'évaluer l'observance et le développement des bonnes pratiques.

– Il pourrait être enfin intéressant de faire réaliser un sondage d'opinion sur la perception par les Français de ce problème, puisqu'il semble exister une divergence d'appréciation à ce sujet avec les professionnels de santé. Le sondage permettrait notamment de savoir si la question est considérée comme étant suffisamment prise en compte par les pouvoirs publics.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a rappelé que, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'assurance maladie, il avait insisté pour qu'il soit procédé à l'avenir à l'accréditation des équipes médicales et à la certification des établissements de santé. La réalisation d'un sondage est par ailleurs une suggestion opportune. En tout état de cause, il est essentiel, lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, de disposer de recommandations permettant de faire reculer le risque infectieux et d'en apprécier les aspects économiques.

M. Alain Vasselle, sénateur, a jugé dignes d'intérêt tous les axes de travail proposés par M. Pascal Astagneau, à condition toutefois que leur dimension concrète soit privilégiée et qu'ils comportent des éléments d'information sur la qualité des soins.

M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président, a rappelé à cet égard que le Sénat avait initialement proposé d'engager une étude sur la perception de la qualité des soins à l'hôpital. La réalisation d'un sondage d'opinion permettrait ainsi de mieux apprécier les attentes de la population.

M. Claude Le Pen, membre du conseil d'experts, s'est tout d'abord interrogé sur l'impact de la mise en place de la nouvelle tarification sur ce sujet. S'agissant du sondage d'opinion, il pourrait avoir un effet pervers lié à ce que, souvent, lorsque pour la première fois on évoque un problème et que l'on engage des actions pour y remédier, l'opinion peut avoir tendance à considérer que les choses s'aggravent.

M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président de l'OPEPS, a estimé qu'il faudrait effectivement accompagner la publication de

ce sondage par une communication sur le décalage existant entre la perception des Français et la réalité.

M. Claude Le Pen, membre du conseil d'experts, a souligné l'importance de cette question.

M. Pascal Astagneau, membre du conseil d'experts, a expliqué que l'application de la tarification à l'activité, qui permet de coder et d'intégrer le coût d'une infection nosocomiale, pourrait effectivement conduire à augmenter le « coût d'un patient ». Cet effet pervers est d'autant plus préoccupant que la tarification à l'activité s'inscrit dans une enveloppe financière globale nécessairement limitée.

Mme Claudine Blum-Boisgard, membre du conseil d'experts, a considéré que l'impact des infections nosocomiales en matière de handicap constitue une piste de réflexion intéressante pour les travaux de l'OPEPS. S'agissant, d'autre part, des recommandations, qui devront être proposées pour lutter contre les infections nosocomiales, les hôpitaux disposent-ils aujourd'hui de tous les moyens, en particulier financiers, nécessaires pour appliquer les normes réglementaires, s'agissant par exemple de l'utilisation des matériels à usage unique ?

M. Pascal Astagneau, membre du conseil d'experts, a rappelé qu'en France la détermination de l'usage unique d'un matériel relève de la responsabilité du fabricant et non des pouvoirs publics et il y a là des enjeux économiques importants. Au Canada, certains matériels sont dits « à usage limité », avec un risque infectieux nul dès lors que les mesures de sécurité sont respectées. En France, la réglementation est beaucoup plus stricte. Il y a une dizaine d'années, une affaire liée à l'utilisation de sondes en cardiologie avait par exemple suscité un débat au sein de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP). Ce matériel à usage unique était en effet si coûteux qu'il interdisait de faire fonctionner normalement le service.

Mme Claudine Blum-Boisgard, membre du conseil d'experts, a noté que la réglementation n'était pas toujours respectée dans la pratique.

M. Alain Vasselle, sénateur, a proposé de recentrer les travaux de l'office sur les trois axes suivants : le coût économique, le handicap lié aux infections nosocomiales et l'évaluation des risques à l'hôpital. En la matière, la mobilisation des hôpitaux est en effet très inégale. L'étude devrait également préciser l'impact de cette question sur les finances sociales. Enfin, il faudra inscrire le sujet d'étude dans la problématique plus large de la qualité des soins.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a jugé, que pour revenir à l'objectif initial de l'OPEPS, il apparaît important de bien identifier le

coût économique de cette question afin de pouvoir proposer des mesures concrètes dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Concernant l'élaboration de tableaux de bord relatifs aux infections nosocomiales, **M. Pascal Astagneau, membre du conseil d'experts**, a rappelé l'existence d'un projet de définition de tableaux autour de quatre indicateurs simples. Le calendrier de sa mise en place, sur laquelle le gouvernement s'est engagé, s'étend de 2005 à 2008. En outre, l'ancienne Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), désormais intégrée à la Haute autorité de santé (HAS), et la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) du ministère de la santé mènent actuellement une étude portant sur cinquante hôpitaux et visant à élaborer des indicateurs de qualité globale sur la qualité des soins. Ses résultats seront bientôt connus.

*

Puis, l'office a entendu la présentation par **M. Philippe Clery-Melin, membre du conseil d'experts et médecin psychiatre**, de ses propositions pour l'étude consacrée à la santé mentale.

M. Philippe Clery-Melin, membre du conseil d'experts, a tout d'abord rappelé que de nombreuses études épidémiologiques ont évalué à 20 % la prévalence des troubles mentaux, soit au minimum 10 millions de personnes en France, ces chiffres concernant aussi bien les enfants, les adolescents, les adultes que les personnes âgées. Face à cette situation, l'organisation de l'offre de soins doit être entièrement revue en intégrant une dimension médico-sociale. Aux pathologies qui relèvent spécifiquement de la psychiatrie s'ajoute en effet le domaine plus vaste de la détresse psychologique. On a par ailleurs trop tendance actuellement à confondre les problèmes liés à la santé mentale et la psychiatrie. C'est pourquoi il faut tout d'abord clarifier les concepts, car ils renvoient à des besoins différents qui ne relèvent pas tous du soin et ne font pas appel aux mêmes compétences, ni aux mêmes professionnels.

La situation française actuelle se caractérise à la fois par un état de santé globalement défavorable et par une offre de soins inadaptée en raison principalement :

– des cloisonnements entre spécialistes et généralistes, du recours limité aux psychologues et de la méconnaissance par le public du fonctionnement des dispositifs existants ;

– de l'inadéquation de certaines prises en charge hospitalières, liée à l'insuffisance de la capacité de réponse du secteur médico-social et, en quelque sorte, à une « embolisation » de la filière ;

– de la forte inégalité de répartition territoriale des professionnels de santé et de la pénurie de psychiatres.

La psychiatrie se trouve donc confrontée à une situation problématique, qu'il s'agisse de la délimitation de ses tâches, de l'organisation de l'offre de soins, de la répartition des moyens humains et matériels ou encore de l'évaluation des pratiques. Le plan d'action en psychiatrie et santé mentale pour les années 2005-2007 propose quatre orientations majeures : décroïsonner et permettre à tous les professionnels de travailler ensemble ; garantir les droits des patients et des conditions d'exercice satisfaisantes pour les professionnels ; promouvoir l'évaluation et la qualité des pratiques et développer la recherche ; répondre aux besoins identifiés par des programmes spécifiques, afin notamment d'atteindre les objectifs de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

Dès lors, dans la mesure où le plan d'action en santé mentale vise à aborder ce problème dans toutes ses dimensions, il peut sembler difficile de hiérarchiser et d'opérer une sélection entre ses différentes composantes afin de proposer à l'OPEPS des thèmes d'études portant sur des sujets limités. Plusieurs thèmes émergent cependant des nombreux rapports et propositions élaborés au cours des dernières années, tant il est vrai que l'insuffisance d'une politique publique se mesure souvent au nombre de rapports commis sur celle-ci.

– Il pourrait tout d'abord être intéressant d'expertiser l'adaptation quantitative et qualitative de l'hospitalisation complète aux contraintes actuelles, le développement des alternatives à l'hospitalisation, l'organisation des soins en réseau ainsi que la coopération entre les secteurs public et privé. Les réseaux de santé, qui réunissent les différents acteurs du système de soins et permettent un meilleur suivi des malades, constituent sans doute la réponse de proximité la mieux adaptée, alors que de nombreux hôpitaux psychiatriques demeurent fermés sur eux-mêmes et éloignés des centres urbains. Il faut également noter qu'un réel consensus s'est dégagé pour renforcer la coopération entre les secteurs public et privé.

– L'évolution de la répartition géographique des professionnels médicaux, qui appelle des mesures législatives et réglementaires, pourrait également être étudiée, de même que la trop faible implication de la médecine générale dans le dépistage et l'orientation des patients. Les conditions d'exercice et l'usage du titre de psychothérapeute doivent également être précisés, alors que le décret prévu par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique n'a toujours pas été publié.

– Concernant le dispositif de l'hospitalisation sans consentement, qui avait fait l'objet d'une proposition de résolution tendant à la création d'une

commission d'enquête déposée par M. Georges Hage, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) est chargée de faire des propositions afin de clarifier les procédures. Depuis 1992, on constate une augmentation de 90 % des hospitalisations sans consentement et de nombreux acteurs agissent dans l'illégalité, ce qui semble lié pour partie aux insuffisances de l'offre de soins hospitaliers.

– Il y a aussi des efforts à faire en matière de connaissance des risques et de bon usage des médicaments en matière de santé mentale. La France se caractérise par une surconsommation de médicaments psychotropes, prescrits à 70 ou 75 % par les médecins généralistes. A côté des travaux réalisés par les agences sanitaires, en particulier la Haute autorité de santé, il faut améliorer l'information et la diffusion des référentiels et des bonnes pratiques.

Concernant la prise en charge de certaines pathologies et de populations plus sensibles, les quatre pistes suivantes méritent également d'être signalées :

– Le développement de la collaboration médico-psychologique en périnatalité présente aujourd'hui un caractère d'urgence. En effet, aider les familles à mieux préparer l'accueil de l'enfant et améliorer la formation des professionnels de santé contribuerait sans doute à prévenir plus tard l'apparition de comportements violents.

– Quelle est par ailleurs la réponse apportée aux besoins de prise en charge coordonnée des enfants et des adolescents ? On constate, en effet, un diagnostic trop souvent tardif de leurs troubles psychiques, alors qu'un repérage précoce nécessite que tous les acteurs éducatifs et médicaux soient mobilisés sur cette question.

– Il conviendrait également d'approfondir la question de la participation des équipes de psychiatrie à la généralisation de la création des centres de ressources sur l'autisme. La circulaire d'application du plan autisme est attendue avec impatience et le rôle de la psychiatrie doit être renforcé dans ce domaine.

– On peut enfin s'interroger sur la réponse apportée aux besoins de santé mentale des personnes âgées dans le cadre d'une prise en charge coordonnée sanitaire et médico-sociale. Les psychiatres doivent, là encore, contribuer à répondre à la fragilité et à l'isolement des personnes âgées, révélés de façon dramatique lors de la canicule intervenue au cours de l'été 2003. Il est en particulier très inquiétant d'observer la croissance du taux de suicide des personnes âgées, alors que celui-ci stagne pour les autres catégories de la population.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a estimé que les différents thèmes d'étude proposés par M. Philippe Clery-Melin sont intéressants mais il convient, pour permettre à l'office d'arrêter son choix, de les replacer dans le contexte du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Ainsi, si le bon usage du médicament en matière de santé mentale constitue un sujet de réflexion intéressant, on peut néanmoins se demander, compte tenu des nombreuses publications récentes et dans la perspective qui est celle de l'office, si une nouvelle étude apporterait des éléments de réflexion réellement novateurs sur ce sujet. De même, la réorganisation du système de soins ne relève pas *a priori* du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

M. Philippe Clery-Melin, membre du conseil d'experts, a estimé que la question du bon usage du médicament soulève en réalité plusieurs séries de difficultés, la plus importante étant sans doute liée au système français d'organisation des soins. Ainsi, en matière psychiatrique, les médicaments sont pour l'essentiel prescrits par les médecins généralistes, et non par les spécialistes, alors que seuls 15 % des généralistes sollicitent ces derniers pour un avis médical ou pour la prise en charge médicale de leurs patients.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a néanmoins estimé qu'il serait sans doute plus intéressant d'engager des recherches sur un problème encore assez mal connu, tel que celui de la prise en charge psychiatrique des personnes âgées.

M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président, a ajouté que le problème de l'hospitalisation sans consentement constitue lui aussi un champ d'investigation très intéressant, même s'il relève plutôt de la compétence des commissions des lois.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a confirmé que celui-ci dépasse le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale *stricto sensu* : si elle était présentée devant le Parlement, la réforme du régime d'hospitalisation sans consentement serait en effet examinée au fond par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, au titre de la protection des libertés publiques.

M. Philippe Clery-Melin, membre du conseil d'experts, a jugé que le plus intéressant serait d'envisager la problématique des personnes âgées en liaison avec celle des réseaux de santé, qui constituent une enveloppe du PLFSS et dont le développement est aujourd'hui bridé, alors même qu'ils présentent un intérêt réel, puisqu'à l'heure actuelle il n'existe pas de structures adaptées pour accueillir et orienter ces personnes.

M. Claude Le Pen, membre du conseil d'experts, a déclaré que tous les thèmes présentés par M. Philippe Clery-Melin constituent des axes de

recherche importants mais que, pour sa part, il est effectivement plus sensible à celui des réseaux. En effet, cette question apparaît comme la plus cruciale pour l'avenir du système de santé, de même que celle de la démographie médicale. S'agissant du bon usage du médicament, qui constitue l'un des cinq axes du plan mis en œuvre par le directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), il ne faudrait pas sous-estimer l'importance de la problématique que sous-tend cette question. Il ne suffit pas en effet de s'alarmer des prescriptions abusives, encore faut-il définir des solutions de substitution et s'il est vrai que de nombreuses études ont déjà été conduites sur le sujet, rares sont celles faisant preuve d'une approche originale ; pour faire court, la plupart se bornent à n'expliquer le phénomène que par une prétendue « nullité des généralistes ».

Le président Jean-Michel Dubernard, député, s'est interrogé toutefois sur les moyens de renouveler les analyses.

Mme Claudine Blum-Boisgard, membre du conseil d'experts, a avancé la possibilité de concentrer les recherches sur les primo-prescriptions. En raison de l'accoutumance des patients à leurs médicaments, il est en effet très difficile, une fois le traitement entamé, de réduire voire d'arrêter la consommation de médicaments, fussent-ils d'une utilité contestable, et cela même dans le cas où le médecin fait montre de la meilleure volonté.

M. Philippe Clery-Melin, membre du conseil d'experts, a déclaré qu'un autre axe d'étude original consisterait à mener une enquête prospective sur l'évolution des pratiques et qui porterait notamment sur l'augmentation inquiétante du nombre de médicaments antipsychotiques prescrits par les généralistes, qui représentent un coût d'environ 190 euros par mois.

Mme Claudine Blum-Boisgard, membre du conseil d'experts, a également évoqué l'intérêt de réaliser une étude sur les médicaments prescrits aux enfants et aux adolescents.

M. Philippe Clery-Melin, membre du conseil d'experts, a répondu qu'il s'agit là d'un problème important, mais qu'une solution a déjà été apportée à travers la limitation aux spécialistes de la possibilité de prescrire de tels médicaments pour les mineurs.

Après avoir déclaré que les exigences du travail parlementaire de l'office ne permettent pas de mener une étude prospective, **le président Jean-Michel Dubernard, député**, a passé en revue les différents axes de réflexion proposés par M. Philippe Clery-Melin. Tous présentent un intérêt certain : le développement des réseaux constitue à n'en pas douter une problématique importante, de même que l'amélioration du suivi de la périnatalité ; la prise en charge des adolescents est fondamentale d'autant plus que pour ces derniers

l'accessibilité aux soins demeure faible ; l'autisme, qui touche près de 100 000 personnes en France, est une pathologie à laquelle les élus sont très sensibles. Il semble toutefois souhaitable que l'office se concentre sur le thème concernant les besoins et la prise en charge des troubles psychiques des personnes âgées, même si une étude sur la maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées est déjà engagée par l'OPEPS et si un rapport de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité (MECSS) est également en cours de préparation sur le financement des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD).

M. Philippe Clery-Melin, membre du conseil d'experts, a indiqué que la question des troubles mentaux des personnes âgées, et plus largement de leur prise en charge sanitaire, est une question importante qui ne se réduit pas aux personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer. On compte ainsi un taux de suicide plus élevé chez les personnes âgées que chez les jeunes : on compte près de 3 000 suicides parmi les personnes âgées chaque année contre 700 parmi les jeunes ; il est vrai qu'il y a plus de tentatives inabouties chez les jeunes.

M. Alain Vasselle, sénateur, a demandé si la France dispose de moyens suffisants pour appréhender la dégradation de la santé mentale chez les personnes âgées.

M. Philippe Clery-Melin, membre du conseil d'experts, a déclaré qu'il est d'autant plus difficile de répondre à cette question que cette dégradation est considérée par beaucoup comme un phénomène « normal » passé un certain âge. En ce sens, l'action des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) est importante car elle permet d'établir la jonction entre ces personnes et le dispositif sanitaire. Autre difficulté, les personnes âgées sont bien souvent des personnes polypathologiques pour lesquelles la pathologie mentale n'est pas considérée comme la plus importante, alors même qu'il est fondamental qu'elle ne soit pas exclue de la prise en charge.

M. Alain Vasselle, sénateur, a indiqué que l'on rejoint là la problématique de la formation des professionnels de santé.

M. Philippe Clery-Melin, membre du conseil d'experts, a déclaré que les réseaux de santé, en plus de favoriser une meilleure prise en charge des patients, permettent également de mieux former les professionnels de santé, en rendant notamment plus aisées les approches pluridisciplinaires.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a proposé que l'office concentre ses réflexions sur le thème suivant : « Prise en charge de la santé mentale des personnes âgées : développement des réseaux, maîtrise de la prescription, accessibilité des soins et coordination des secteurs sanitaire et médico-social », tout en s'interrogeant sur l'existence de structures, telles que

l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) et le Centre national de recherche scientifique (CNRS), capables de réaliser une étude dans ce domaine.

M. Philippe Clery-Melin, membre du conseil d'experts, a répondu que tel est en effet le cas et que le CNRS présente en plus l'avantage de conduire des recherches comportant une dimension sociologique.

Répondant au **président Jean-Michel Dubernard, député**, **M. Pascal Astagneau, membre du conseil d'experts**, a indiqué que deux thèmes avaient semblé se dégager du premier débat engagé sur les infections nosocomiales : l'évaluation de leur coût médico-économique et celle de leurs conséquences en termes de handicap.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a ensuite remercié à nouveau les membres du conseil d'experts d'avoir bien voulu participer à cette réunion de l'OPEPS.

*

Tirant les conclusions des débats précédents, **M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président**, a estimé qu'outre le problème de la prise en charge des troubles psychiques des personnes âgées, celui de la prise en charge des enfants et des adolescents est important et qu'il répond à une attente certaine.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a pour sa part jugé préférable de retenir le thème de la prise en charge psychique des personnes âgées, en raison de ses enjeux majeurs en termes de santé publique.

M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président, a évoqué le problème spécifiquement français de la consommation massive de psychotropes, en s'interrogeant sur les moyens de limiter la prescription et la dépendance engendrée par ces médicaments. En effet, la multiplication des prescriptions génère des dépenses inutiles et crée des problèmes connexes avec les multiples effets iatrogènes de ces prescriptions abusives.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a alors fait remarquer que pour les adolescents des mesures ont déjà été adoptées pour limiter les prescriptions, puisque seul un psychiatre peut décider de commencer à prescrire un psychotrope à un adolescent.

M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président, a proposé d'approfondir la question du sevrage de ces médicaments, qui pourrait constituer une bonne façon d'aborder ce problème.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, et **M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président**, ont proposé aux membres de

l'office de reporter à la prochaine réunion le choix de l'intitulé des thèmes d'étude afin d'approfondir la réflexion.

*

Abordant le programme de travail de l'OPEPS, **le président Jean-Michel Dubernard, député**, a tout d'abord regretté que les chercheurs de l'INSERM, auxquels a été confiée l'étude sur la nutrition et la prévention de l'obésité, ne soient pas en mesure de présenter leurs conclusions à l'OPEPS avant septembre prochain. Le rapport de M. Gérard Dériot, sénateur, sera donc examiné par l'office et présenté à la presse à la fin du mois de septembre.

Quant à l'étude sur la maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées, confiée à l'Institut de santé publique, d'épidémiologie et de développement (ISPED), le professeur Jean-François Dartigues présentera ses conclusions lors de la prochaine réunion de l'OPEPS, le mardi 21 juin. Le rapport de Mme Cécile Gallez, députée, sera ensuite examiné par l'office le mercredi 6 juillet et présenté à la presse le 12 ou le 13 juillet.

Informations relatives à l'Office

L'OPEPS a désigné *Mme Maryvonne Briot*, députée, rapporteure de l'étude sur l'organisation des soins dans le domaine de la santé mentale, et *M. Alain Vasselle*, sénateur, rapporteur de l'étude sur les infections nosocomiales.

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

Mercredi 1^{er} juin 2005

*– Communication de MM. Louis Giscard d'Estaing et Jacques Le
Nay sur la réforme des contrats de plan État-régions*



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

Mardi 7 juin 2005

– Échange de vues avec Mmes Françoise Laurant, présidente, et Dominique Audouze, membre de Mouvement français pour le planning familial (MFPF)

– Audition sur le thème des femmes de l'immigration de Mme Claudie Lesselier, présidente du RAJFIRE (Réseau pour l'autonomie des femmes immigrées)
