

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° 17

Du lundi 20 au jeudi 23 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
– « Organisation et coût de gestion des branches de la sécurité sociale »
Auditions 1907
- Habilitation du gouvernement à prendre par ordonnance des mesures d'urgence pour l'emploi
Examen du rapport..... 1932
- Informations relatives à la Commission 1940

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Concession d'aménagement
Examen du rapport..... 1941
- Audition de M. Renaud Dutreil,
ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales..... 1949
- Informations relatives à la Commission 1961

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. Philippe Douste-Blazy,
ministre des affaires étrangères..... 1963
- Amendement à l'accord portant création de la BERD, en vue d'admettre la Mongolie comme pays d'opération
Examen du rapport..... 1976
- Conservation des petits cétacés
Examen du rapport..... 1977
- Approbation de la convention européenne sur la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel
Examen du rapport..... 1979

- Information relative à la Commission 1980

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Audition du Général Nazzareno Cardinali,
*directeur de l'Organisation conjointe de coopération
en matière d'armement (OCCAR)* 1981

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Audition de M. Philippe Séguin,
*Premier président de la Cour des comptes,
sur les résultats budgétaires 2004* 1993
- Modernisation de l'économie
Examen des amendements (art. 88) 2010
- Modernisation de l'économie
Examen des amendements (art. 88) (suite) 2011
- Valorisation du patrimoine autoroutier
Examen du rapport d'information 2012
- Mission d'évaluation et de contrôle
Auditions 2021
- Modernisation de l'économie
Examen des amendements (art. 91) 2022
- Informations relatives à la Commission 2022

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET AMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

- Informations relatives à la Commission 2023

COMMISSION SPÉCIALE

CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI ORGANIQUE MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE N° 2001-692 DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

- Loi organique relative aux lois de finances (deuxième
lecture)
Examen des amendements (art. 88) 2025

COMMISSION SPÉCIALE

CHARGÉE DE VÉRIFIER ET D'APURER LES COMPTES

- Remise du rapport de MM. les Questeurs
sur les comptes de l'exercice 2004 2027

- Choix d'une annexe au rapport sur les comptes de l'Assemblée nationale, exercice 2004..... 2027

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

- Projet de loi d'orientation sur l'énergie..... 2029

COMMISSION D'ENQUÊTE

SUR L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ LOCALE

- Échange de vues sur les orientations du rapport..... 2037
- Audition..... 2037

MISSION D'INFORMATION

SUR LA FAMILLE ET LES DROITS DES ENFANTS

- Auditions..... 2039

MISSION D'INFORMATION

SUR LES RISQUES ET LES CONSÉQUENCES DE L'EXPOSITION À L'AMIANTE

- Auditions..... 2041

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION

DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES

- Les apports des sciences et des technologies au développement durable
Études de faisabilité..... 2043
- Les nouvelles technologies de l'énergie et la séquestration du dioxyde de carbone : aspect scientifiques et techniques
Études de faisabilité..... 2045
- Les partenariats parlementaires-scientifiques
Communication..... 2047
- Informations relatives à l'Office..... 2047

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION

DES POLITIQUES DE SANTÉ

- Présentation par le professeur Jean-François Dartigues de l'étude sur la maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées..... 2049
- Définition des prochains sujets d'études..... 2058

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

- Le traitement, le stockage et l'élimination des déchets
sur le territoire
Communication 2059

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

- Audition.....2061

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE
DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE****Jeudi 16 juin 2005***Présidence de MM. Jean-Marie Le Guen et Pierre Morange, coprésidents*

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale a d'abord entendu M. Frédéric Van Roekeghem, directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) et de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), M. Hubert Allemand, directeur du service médical de la CNAMTS, et M. Denis Richard, conseiller technique informatique à la CNAMTS.

M. Pierre Morange, coprésident : Avant de commencer nos travaux, je rappelle que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a, d'ores et déjà, arrêté les thèmes d'étude pour 2006 de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), afin de permettre à la Cour des comptes, qui assiste la MECSS et lui apporte son expertise, de réaliser le travail d'enquête préalable préparatoire aux propres travaux de la Mission.

Ces thèmes sont les suivants : d'une part la tarification à l'activité dans les établissements de santé, d'autre part l'action sociale du régime général de sécurité sociale et l'action sociale des collectivités territoriales. Un courrier sera adressé incessamment à la Cour des comptes à ce propos.

J'en viens à la présente audition, au cours de laquelle nous avons le plaisir d'accueillir à nouveau M. Frédéric Van Roekeghem, directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), que nous avons déjà auditionné le 31 mars dernier, ainsi que M. Hubert Allemand, directeur du service médical de la CNAMTS, et M. Denis Richard, conseiller technique informatique à la CNAMTS. Messieurs, je vous souhaite la bienvenue.

Avant de laisser la parole au rapporteur, je rappelle que les informations demandées aux personnes auditionnées par la MECSS doivent lui être transmises dans les délais fixés.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Notre étude des coûts de gestion des branches de la sécurité sociale approche de son terme et nous souhaitons donc aborder un certain nombre de sujets qui n'avaient pu être traités complètement lors de la précédente audition.

Pouvez-vous tout d'abord nous dire où vous en êtes des négociations relatives à la convention d'objectifs et de gestion de l'assurance maladie ? Allez-vous établir des indicateurs plus pertinents ? Couvrira-t-elle tout le champ de l'assurance maladie, y compris le service médical ? Nous voulons aussi revenir sur l'informatique, compte tenu du rapport d'audit, d'octobre 2004, de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF), sur les dépenses informatiques de la CNAMTS, que nous avons maintenant reçu. Nous aimerions par ailleurs que M. Hubert Allemand nous en dise davantage sur le management du service médical. Enfin, nous souhaiterions connaître vos propositions et savoir comment vous envisagez la gouvernance de l'assurance maladie, en particulier au niveau régional.

M. Frédéric Van Roekeghem : La convention d'objectifs et de gestion (COG) couvrira une nouvelle période de quatre ans, de 2006 à 2009. Je vous rappelle que la précédente est arrivée à son terme à la fin de 2003 et qu'elle a été reconduite pour deux ans par un avenant, afin d'assurer la continuité du fonctionnement de l'assurance maladie tout en tenant compte de l'intervention à venir de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. Il est nécessaire, désormais, de réexaminer les conditions de fonctionnement pour tenir compte de l'extension des missions de l'assurance maladie. Nous en sommes donc à la préparation de la future COG, en liaison avec le conseil de la CNAMTS, qui fixe les orientations pour la négociation que mènera le directeur général.

Nous avons défini une méthode et un calendrier afin de préciser progressivement, au cours de 2005, un cahier des charges qui permettra d'élaborer le projet d'entreprise de l'assurance maladie, dont les relations avec l'État seront traduites dans la COG. Pour cela, les thèmes ont été définis. Il s'agit bien sûr de préciser notre rôle dans l'évolution de la gestion du risque, mission qui nous est explicitement confiée par la loi du 13 août 2004. Le cahier des charges est extrêmement important car il est susceptible de faire évoluer les missions comme l'organisation des branches, en particulier au niveau régional. Le texte fondateur, adopté le 2 juin 2004 par le conseil de la CNAMTS, a fixé les 17 orientations majeures et les 30 objectifs associés qui font l'objet du plan d'action du 6 septembre dernier. Il me paraît utile de vous préciser un certain nombre de ces orientations.

Il s'agit tout d'abord de développer la prévention et l'information de l'assuré, notamment sur les conditions générales de fonctionnement du système et ses règles du jeu, ainsi que sur les caractéristiques de l'offre de soins, locale et nationale ; de faire participer l'assuré à la politique de prévention coordonnée par les pouvoirs publics ; de développer des programmes personnalisés de prévention ainsi que l'accompagnement des patients atteints de pathologies lourdes ou chroniques ; de lutter contre les inégalités en matière de santé.

S'agissant des professionnels de santé, l'assurance maladie entend : participer à la formation, à l'information professionnelle et au développement de la qualité des soins ; favoriser l'adoption des meilleures pratiques par la formation et le développement des services adaptés aux professionnels ; donner une information régulière sur le cadre réglementaire et les enjeux conventionnels ; favoriser la coordination des soins et l'évaluer, en liaison avec les référentiels que la haute autorité pourra mettre en place.

D'autres orientations, enfin, visent à : définir le périmètre d'intervention de la prise en charge collective ; gérer les droits des assurés en faisant appliquer la réglementation existante ; favoriser les économies sur les soins les moins efficaces ; renforcer l'efficacité du contrôle pour lui donner un rôle pédagogique.

M. Pierre Morange, coprésident : Je me permets de vous interrompre car nous avons bien compris la philosophie qui vous anime. Mais ce que nous aimerions c'est que vous nous donniez un certain nombre d'éléments précis et chiffrés, notamment en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et les relations avec les professionnels de santé et avec les assurés.

Avant de vous donner la parole, je salue la présence de M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, et de M. Yves Bur, vice-président de l'Assemblée nationale et rapporteur spécial de la commission des finances pour les lois de financement de la sécurité sociale.

M. Frédéric Van Rookeghem : C'est à partir du cahier des charges, des orientations sanitaires et sociales et du schéma directeur informatique, que nous devons construire le projet d'entreprise. Les orientations doivent être votées par le conseil à la fin du troisième trimestre et c'est sur cette base qu'interviendra, avant la fin de l'année, la négociation financière avec l'État. Vous comprendrez qu'il me soit donc difficile de vous donner aujourd'hui des montants car c'est de la rencontre entre les exigences de l'État et les orientations du conseil que naîtra un équilibre.

Il y a néanmoins des constantes. Il s'agit tout d'abord de réaliser des gains de productivité dans le contexte d'un choc démographique majeur puisque les départs en retraite, pour l'ensemble du réseau, vont passer de 1 600 par an actuellement à 3 200 au cours de la période 2005-2009. L'avenant 2004-2005 à la COG pose le principe du non-remplacement d'un départ sur deux, qui peut être modulé en fonction de la situation des caisses : pour les grandes caisses parisiennes, le taux de remplacement prévu est de 10 %.

Cette évolution va poser la question de la réorganisation de nos métiers. La stratégie que nous allons proposer au conseil sera de continuer à gagner en productivité sur la fonction de production et à redéployer vers la fonction de gestion du risque. En effet, si nous voulons à la fois augmenter la qualité des soins et limiter l'augmentation des dépenses d'assurance maladie, il faut mener une gestion beaucoup plus active, en relation avec les assurés et avec les professionnels de santé. Nous sommes en train d'engager cette politique avec le déploiement des délégués de l'assurance maladie, qui ont réalisé plus de 40 000 visites chez les professionnels de santé pour leur présenter les objectifs de la nouvelle convention médicale, mais aussi les profils individuels.

La COG couvrira bien sûr le champ de l'ensemble des organismes de sécurité sociale : caisses primaires, caisses régionales, service médical, unions pour la gestion des établissements des caisses d'assurance maladie (UGECAM).

M. Pierre Morange, coprésident : Vous nous aviez présenté cette logique lors de votre première audition. Pouvez-vous nous dire quelles en seront les conséquences sur la mobilité des personnels ? Cette politique implique-t-elle une gestion des effectifs plus souple ?

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Dans la mesure où nous devons interrompre cette audition au moment de l'arrivée du ministre, je souhaite que vous répondiez plus directement aux questions du rapporteur. Il vous a en particulier demandé si la COG toucherait le service médical - j'ai cru comprendre que oui - et quels indicateurs vous proposiez pour améliorer le contrôle et la productivité de ce service. Il vous a aussi interrogé sur l'informatique - c'est l'une des raisons de votre retour devant nous aujourd'hui -, ainsi que sur la problématique plus large du contrôle médical.

M. Frédéric Van Roekeghem : Notre stratégie est de nous positionner en tant qu'opérateur de la gestion du risque. Or nous ne pouvons le faire qu'avec l'appui du service médical de l'assurance maladie, qui intervient non seulement en tant que contrôleur, mais aussi en tant que conseiller interne et externe. Par ailleurs, nous ne pouvons nous placer au cœur de la réforme du 13 août 2004, c'est-à-dire la coordination des soins, que si nous sommes en

mesure de mieux intégrer dans notre réflexion les soins hospitaliers, ce qui suppose une meilleure coordination entre les caisses régionales d'assurance maladie (CRAM), les unions régionales de caisses d'assurance maladie (URCAM) et les agences régionales de l'hospitalisation (ARH). D'où l'importance de dynamiser le service médical, ce à quoi nous allons nous atteler dans les négociations à venir.

Il sera également nécessaire, en cours de négociation, d'accroître la capacité de mobilité des agents.

Je vais maintenant laisser M. Hubert Allemand vous exposer la politique du contrôle médical.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Nous ne sommes pas dans une séance de l'Assemblée où chacun arrive avec ses présupposés : ce qui nous importe, c'est de pouvoir exercer le contrôle qui nous incombe. Pour cela, nous n'avons pas besoin d'orientations générales sur la politique du contrôle médical mais de réponses précises sur les indicateurs que vous allez proposer dans la COG.

M. Hubert Allemand : Le management du service médical présente des spécificités puisqu'il s'agit d'un corps d'experts, composé de 2 500 praticiens conseil et de plus de 7 000 agents techniques qui exercent de nombreuses fonctions. Son action essentielle est d'une part de permettre aux assurés sociaux de bénéficier de droits, d'autre part de donner des avis médicaux individuels. Le service en donne 4,5 millions par an, ce qui représente la moitié de l'activité de ses praticiens. Nous avons dans ce domaine des indicateurs extrêmement précis à tenir, qui sont liés à la fois à la demande et à la gestion du système. Ainsi, actuellement, avec l'avènement du médecin traitant, nous traitons un million de nouvelles affections de longue durée (ALD) par an, ce qui ne pose pas de problème, mais la loi du 13 août 2004 nous impose aussi de revoir 5 millions de personnes qui sont déjà en ALD afin d'adapter les protocoles de soins en fonction des nouvelles dispositions. C'est un gros travail, qui nécessiterait la totalité des moyens du service médical pendant un an. Nous réfléchissons donc à un lissage sur deux ou trois ans, en commençant par les patients pour lesquels la révision est la plus urgente en raison de la nécessité de coordination des soins.

Autre champ important, le contrôle des professionnels de santé et les personnes dont la consommation est atypique. Pour cela, nous ciblons au maximum notre activité car le contrôle est « chronophage ». Nous avons pour indicateur de contrôler au moins 1 % des professionnels chaque année. L'an dernier nous avons réussi à en contrôler 1,4 % : ceux chez lesquels nous suspicions des anomalies ou des fraudes. Le résultat est probant puisque plus de la moitié des contrôles conduisent à des contentieux. Ces contrôles sont

importants, non pour réguler le système mais pour le moraliser, et il est donc bon de maintenir la pression. Nous intervenons aussi auprès des professionnels pour analyser avec eux le système de soins, afin de corriger d'éventuels écarts, notamment en ce qui concerne les grandes pathologies.

Notre troisième champ d'action est l'organisation du système de soins, essentiellement en lien avec les ARH. Nous donnons en effet des avis sur les schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) et nous contrôlons les établissements. Nous effectuons notamment des contrôles de conformité. Nous avons ainsi contrôlé l'an dernier 4 600 services hospitaliers, des anomalies étant repérées dans 48 % des cas.

Il nous arrive aussi de mobiliser l'ensemble du service médical pour analyser tel ou tel domaine : chirurgie cardiaque, chirurgie de l'obésité, chimiothérapie, traitement de l'insuffisance rénale chronique.

Chaque médecin-conseil régional passe chaque année un contrat d'engagement avec le directeur du service médical sur des indicateurs extrêmement précis qui couvrent l'ensemble de la maîtrise médicalisée. Ce contrat fixe le nombre de professionnels à contrôler, détermine les grandes études à mener, la planification des soins et comporte une obligation de résultats. Des objectifs sont aussi fixés en ce qui concerne l'accompagnement des professionnels : cette année, nous devons tenir 70 000 entretiens confraternels destinés à développer la maîtrise médicalisée.

Les engagements sont chiffrés par région et par échelon local. Ainsi, chaque praticien-conseil a une feuille de route pour l'année, avec pour cette année l'objectif global de contrôler un tiers des établissements assujettis à la tarification à l'activité.

Je puis donc dire que le contrôle médical fonctionne aujourd'hui sur des indicateurs de moyens et de résultats tout à fait précis.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : On dit parfois qu'il est difficile de recruter des praticiens conseil. Qu'en est-il ? Ils sont aujourd'hui 2 500, qu'accompagnent 7 500 agents techniques. Quel est leur rôle ?

M. Frédéric Van Roekeghem : Si 2 500 postes sont budgétés, nous avons 2 222 praticiens-conseil en activité, assistés d'agents administratifs qui relèvent encore partiellement des CRAM.

Nous devons nous préparer à l'évolution démographique et à la difficulté de recruter des professionnels de santé. Un des objectifs de la négociation qui vient de s'ouvrir sur la nouvelle convention collective spécifique aux médecins-conseil prévue par la loi du 13 août 2004, est de préparer ces évolutions et de dynamiser l'ensemble du corps pour lui permettre

de bénéficier à la fois d'une meilleure formation initiale et continue et d'une rémunération plus valorisante.

En raison des difficultés de recrutement, nous avons dû cette année faire un peu de publicité pour le concours. Nous avons à peu près autant de praticiens qui se présentent que de postes à pourvoir. Nous allons sans doute être amenés à modifier la grille des rémunérations et les perspectives de carrière pour tenir compte des évolutions récentes dans le corps des praticiens hospitaliers. Plus globalement, j'ai reçu récemment l'intersyndicale pour engager une réflexion sur l'évolution de l'ensemble du corps, qu'il s'agisse des rémunérations, des conditions d'exercice et de la formation. Nous n'excluons pas de modifier quelque peu le concours, ce qui permettrait aussi de donner plus de visibilité aux affectations. Sans doute conviendrait-il également de relever la limite d'âge, qui est actuellement de 45 ans. Je l'ai dit, ces négociations sont en train de s'ouvrir avec l'UCANSS, en liaison avec la CNAMTS.

Vous avez été rendus destinataires de la répartition des moyens en fonction des différentes missions qui viennent de vous être indiquées. Nous expérimentons dans deux régions une clarification de l'affectation des médecins-conseil à chacune des missions afin de mieux fixer les objectifs, et donc les indicateurs. Nous constatons que le contrôle des prestations et des relations avec les assurés occupe aujourd'hui la moitié des effectifs, soit 1 085 praticiens. Les relations avec les professionnels de santé mobilisent 410 équivalents temps plein, le contrôle contentieux 387, 320 praticiens étant affectés à l'organisation du système de soins et 240 au management.

M. Pierre Morange, coprésident : Le manque de temps nous oblige à passer immédiatement aux dépenses informatiques, notamment à l'écart entre le montant de 2,5 milliards d'euros initialement demandé par la CNAMTS pour la future COG et l'estimation de 1,5 milliard, aux termes du rapport d'audit IGAS-IGF. Mais je crois que notre rapporteur a d'autres questions à vous poser.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : L'informatique actuelle est-elle assez solide pour gérer le nouveau parcours de soins ? Quand débiteront les opérations d'extension de la télétransmission aux établissements hospitaliers ? Quelles précisions pouvez-vous nous apporter sur la mise en place du dossier médical personnel (DMP) ?

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Il n'y a pas que la CNAMTS qui mette un peu de temps à répondre au contrôle parlementaire : nous n'avons reçu qu'au début de ce mois un rapport du Gouvernement datant d'octobre 2004. Mais la MECSS est de création récente et nous allons peu à peu apprendre à travailler tous ensemble.

J'ai moi aussi quelques questions précises en ce qui concerne l'informatique. Comment expliquez-vous qu'entre juin et septembre 2004 la CNAMTS ait diminué ses estimations de 25 %, soit 300 à 400 millions d'euros ? S'agissant de ce que les rapports – celui de l'IGAS-IGF et celui commandé par la CNAMTS – appellent l'« urbanisation », comment est-il possible de passer de 480 à 85 millions d'euros ? Le chantier de la dématérialisation a, semble-t-il, disparu. Pourquoi ? Pourquoi avez-vous diminué les dépenses orientées vers la relation au client ? Comment se fait-il que la provision pour la carte SESAM-Vitale diminue de 35 % et que l'aide aux professionnels doive être maintenue puisque 60 % des facturations sont toujours manuelles ? Comment est-on passé, pour l'aide à la maîtrise d'ouvrage, de 374 à 49 millions d'euros ?

Il semble que le DMP ne figure pas dans les comptes. Certains parlent toutefois de 500 à 600 millions d'euros, mais ce qui me préoccupe, c'est le coût du *soft*. On estime parfois que 2 000 informaticiens seraient mobilisés pour un coût de 100 millions d'euros par an. Confirmez-vous ce chiffre ?

Le fait que les dépenses informatiques aient été revues à la baisse tient-il à un étalement sur plusieurs années ou à une sous-estimation ? Et l'informatique médicale sera-t-elle à la hauteur de l'ambition affichée avec le DMP ?

Quel sera le coût de l'adaptation des logiciels aux réformes liées à la nouvelle convention médicale ? Sera-t-il par exemple possible de contrôler en temps réel que les médecins ne vont pas au-delà des 30 % de leur activité en dépassement ?

M. Frédéric Van Rookeghem : Il y a quatre grands volets dans les évolutions de l'informatique. Trois ont été pris en compte dans le rapport IGAS-IGF : les opérations de relations techniques de basculement sous Unix, l'urbanisation – qui couvre à la fois la rénovation de l'architecture applicative et l'ouverture des informations vers les partenaires –, l'évolution de SESAM-Vitale. Le volet qui n'est pas compris dans le rapport et qui relève du groupement d'intérêt économique (GIE) de préfiguration, c'est le DMP.

Il y a eu un moment de consolidation de l'ensemble des demandes, où le rapport IGAS-IGF a montré, comme celui commandé par la CNAMTS, qu'un certain nombre d'entre elles avaient été surévaluées pour des montants très importants. Il s'en est suivi un travail très précis d'évaluation poste par poste.

Au cours de la COG antérieure, 1999-2003, le coût des moyens informatiques a été de 1,1 milliard d'euros. L'évaluation de la mission IGAS-IGF, qui n'est pas très éloignée de la position de la CNAMTS durant l'audit, est d'un milliard d'euros, 400 à 500 millions d'euros étant en outre

nécessaires pour développer SESAM-Vitale 2 et l'ensemble des actions du GIE SESAM-Vitale. C'est donc une augmentation substantielle des moyens qui est validée par le rapport, certes moins importante que la demande initiale de l'assurance maladie, mais qui représente tout de même 100 millions d'euros par an pendant quatre ans.

M. Pierre Morange, coprésident : Comment expliquez-vous les variations importantes des montants destinés au *soft* et à la maintenance ?

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Même en admettant qu'il y a eu « consolidation des demandes » et que le rapport est assez nuancé, on peut quand même s'étonner que, quand la CNAMTS réfléchit à son informatique, on soit obligé de diligenter un audit pour obtenir des chiffres fiables, d'autant qu'il ne s'agissait pas de réflexions internes mais de demandes faites à l'État dans le cadre de la COG.

Mais tout cela est du passé. Il nous faut maintenant savoir si votre informatique sera performante et adaptée aux ambitions technologiques du DMP et de la carte SESAM-Vitale sécurisée. Et puis confirmez-vous l'augmentation de 100 millions d'euros par an alors que, dans le récent débat sur la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), le ministre a fait état de 20 millions d'euros ?

M. Frédéric Van Roekeghem : 821 millions d'euros, soit la moitié de l'évaluation par la mission IGAS-IGF des besoins pour quatre ans, ont déjà été engagés par l'avenant conventionnel 2004-2005, et il faut donc simplement continuer dans cette voie. Mais, sur 410 millions d'euros budgétés pour un an, nous n'avons consommé aujourd'hui que 266 millions.

Notre principal problème n'est donc pas d'obtenir davantage de crédits mais de faire face aux évolutions liées à la réforme et d'obtenir des résultats. C'est pour cela qu'un audit a été diligenté en interne pour voir comment il était possible d'améliorer l'efficacité de la gestion de l'assurance maladie, notamment en renforçant la maîtrise d'ouvrage et, peut-être, en réorganisant la caisse nationale.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : S'agissant de la maîtrise d'ouvrage, on passe, dans le rapport IGAS-IGF de 374 à 49 millions d'euros.

Mais je vous demande à nouveau d'expliquer le décalage entre les 20 millions d'euros supplémentaires par an annoncé par le ministre lors du débat sur la LOLFSS et les 100 millions dont vous venez de parler.

M. Frédéric Van Roekeghem : De 2000 à 2003, le total des engagements budgétaires a été de 1,141 milliard d'euros. Pour 2004-2005, on a procédé à un renforcement substantiel puisque 821 millions d'euros ont été budgétés. Il faut poursuivre cet effort, mais la négociation avec l'État aura lieu

à la fin de l'année. Je ne dis pas qu'il faudra 100 millions d'euros de plus par an mais que cela correspond à la différence entre les montants engagés de 2000 à 2003 et l'évaluation IGAS-IGF et à ce qui a déjà été budgété pour 2004-2005. Si nous nous en tenons aux propositions du rapport IGAS-IGF, nous aurons donc exactement le même budget qu'aujourd'hui et nous bénéficierons même de reports puisque tout n'a pas été engagé en 2004.

M. Denis Richard : L'urbanisation est une technique informatique qui consiste à découper un système par îlots qu'on rénove un par un, ce qui permet d'étaler dans le temps la rénovation de l'ensemble d'une application.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Quelles sont les conséquences sur le service à l'utilisateur ?

M. Denis Richard : Il n'y en a pas si on parvient à donner la priorité à la rénovation des applications qui le concernent.

Jean-Marie Le Guen, coprésident : Dans ce cas, il ne faut pas le faire.

M. Frédéric Van Rookeghem : Le faire permet parfois des économies mais surtout donne une souplesse dans l'évolution qui nous fait aujourd'hui défaut. En effet, nous avons deux systèmes d'application différents, des matériels Bull et IBM, avec des applicatifs qui fonctionnent dans des systèmes d'exploitation dits propriétaires. La rénovation par le passage sous Unix nous permet d'unifier notre parc, de réduire les coûts, tant des matériels que du développement des logiciels, et de renforcer la sécurité.

Prenons l'exemple de la réforme du médecin traitant. Nous avons mis en place, dans les délais, le forfait de 1 euro et la rémunération du médecin traitant. Mais il y a eu une erreur de date dans le paramétrage du logiciel qui permet d'envoyer aux médecins le récapitulatif de leurs versements. Or cette erreur n'est intervenue que dans un seul des deux systèmes. Elle a été corrigée sans délai, mais il est clair que le fait d'avoir deux systèmes à nettoyer augmente les coûts et que le basculement sous Unix les réduira.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Comment est-on passé d'une estimation de 400 à 85 millions d'euros pour l'urbanisation ? Est-ce une erreur totale de prévision ou un changement d'orientation stratégique, avec quelles conséquences ?

M. Frédéric Van Rookeghem : Je ne souhaite pas revenir sur la gestion antérieure.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Vous parlez de la gestion ou des prévisions ?

M. Frédéric Van Roekeghem : Entre 1,8 et 2,5 milliards d'euros, il y a quand même un écart très important. Désormais, les demandes qui seront adressées à l'État feront l'objet d'une validation personnelle de ma part.

S'agissant de l'urbanisation des applicatifs, nous poursuivons notre stratégie, validée par l'IGAS-IGF, car nous avons besoin d'une organisation logicielle plus souple qui permette par exemple de mettre en relation des bases constituées avec les contrats individuels attachés aux professionnels et de ne pas être obligés, en cas de modification de la réglementation, de retoucher l'ensemble des programmes. Nous allons par ailleurs favoriser le développement de services en ligne afin de pouvoir mieux contrôler le périmètre de soins remboursables. Mais je répète que notre problème n'est pas tant d'accroître notre budget que d'améliorer la consommation des crédits pour atteindre les résultats souhaitables pour déployer la réforme.

M. Pierre Morange, coprésident : Je souhaite qu'afin de nourrir nos recommandations, vous nous adressiez des réponses écrites argumentées qui justifient le changement d'échelle dans vos demandes budgétaires.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Nous pourrions en outre demander à vous revoir si nous ne comprenons pas ces réponses.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Merci de nous faire part également des réflexions de la caisse nationale en ce qui concerne la télétransmission par les établissements de santé et sa montée en charge chez les professionnels de santé.

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. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités et M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille.

M. Pierre Morange, coprésident : Je souhaite la bienvenue à M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, et à M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, ainsi qu'à M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale, qui les accompagne et que la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) a auditionné le 3 mars dernier. Messieurs les ministres, je vous remercie d'avoir répondu favorablement à cette première invitation de la MECSS.

Avant de laisser notre rapporteur vous poser les premières questions et alors que nous approchons de la fin du premier cycle d'auditions, je voudrais rappeler dans quel esprit travaille la MECSS.

Lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, vous avez rappelé, Monsieur le ministre délégué, que 350 milliards d'euros, soit plus d'un cinquième de la richesse nationale, transitent chaque année par les comptes de la sécurité sociale et qu'il est essentiel que le Parlement ait une vision claire du circuit de ces sommes et fixe les priorités pour qu'elles soient employées à bon escient. Vous rappeliez ainsi l'esprit de la réforme.

C'est aussi l'esprit qui anime les membres de la MECSS, et c'est dans cette logique qu'elle conduit ses travaux. Le contrôle parlementaire sur les finances sociales est légitime et nécessaire. Il correspond à une exigence démocratique. La MECSS entend développer la culture du contrôle et de l'évaluation dans ce secteur essentiel pour l'équilibre économique et social de notre pays.

Les responsables des administrations et des organismes de sécurité sociale doivent s'habituer à rendre régulièrement des comptes à la représentation nationale, en toute transparence. C'est notamment pour cette raison, que la MECSS a souhaité entendre à nouveau, juste avant vous, le directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

La MECSS entend être un acteur qui compte. Elle bénéficie de l'expertise de la Cour des comptes avec laquelle une collaboration, déjà fructueuse, a été engagée. La MECSS exercera un contrôle continu et assurera, de manière très précise, le suivi de la mise en œuvre de ses préconisations.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Nos travaux arrivent à leur terme et nous sommes heureux de vous accueillir ce matin, Messieurs les ministres.

Nous avons constaté une complexité croissante de la législation et de la réglementation sociales, source d'un accroissement des coûts de gestion. Nous aimerions donc que vous nous fassiez part de vos idées sur d'éventuels gisements de simplification.

Par ailleurs, la gestion par les partenaires sociaux a été, depuis 1945, un fondement du système. Quel jugement portez-vous sur l'exercice de la démocratie sociale, en particulier à l'échelon local ? Ne pensez-vous pas que la gestion du risque serait mieux assurée au niveau régional ? Et comment rendre plus lisibles les relations entre les caisses et les citoyens-usagers ?

Nous avons également constaté que l'organisation était trop cloisonnée, entre la tête de réseau et les organismes de base comme entre les branches. Pensez-vous possible de modifier la structure des caisses, peut-être en s'inspirant du modèle de la Mutualité sociale agricole (MSA), qui paraît plus lisible ?

Enfin, je vous propose que nous parlions de l'informatique, qui est au cœur de la gestion des branches.

M. Xavier Bertrand : Nous sommes heureux de pouvoir aujourd'hui répondre à vos questions sur l'organisation et la gestion des branches de la sécurité sociale. Cette dernière est au centre des préoccupations des parlementaires et vous savez que, dans mes fonctions antérieures, à l'occasion des réformes des retraites et de l'assurance maladie comme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) et lors de l'examen des projets des lois de financement de la sécurité sociale (PLFSS), j'ai toujours eu la volonté d'aller au fond du débat avec vous.

La sécurité sociale est au cœur des préoccupations des Français. Par l'importance des prestations, par la protection qu'elle leur apporte, mais aussi par l'ampleur des sommes qu'elle met en jeu - 350 milliards d'euros, plus d'un cinquième de la richesse nationale -, elle est un élément déterminant de notre modèle social. Il est donc essentiel que le Parlement veille à l'utilisation de ces fonds et à la bonne gestion des organismes qui sont chargés de les collecter et des les répartir.

L'occasion nous est donnée aujourd'hui de voir avec vous comment améliorer encore la gestion de la sécurité sociale, mais aussi de dire un certain nombre de choses qui ne sont pas forcément connues de tous. Elle doit être l'un des tout premiers, sinon le premier, de nos services publics. La sécurité sociale doit être exemplaire, par le service qu'elle rend aux Français comme par sa gestion, qui est celle du patrimoine commun de nos concitoyens. Sa raison d'être est d'instaurer une solidarité qui permette à tous de faire face à la maladie et à la vieillesse et d'élever leurs enfants dans les meilleures conditions. Cet objectif simple recouvre des missions en complète évolution, qui nécessitent une adaptation constante des différentes branches de la sécurité sociale.

Le temps n'est plus où les caisses pouvaient se donner pour unique objectif d'assurer le service rapide de prestations. Dans le domaine de l'assurance maladie, par exemple, la gestion des risques est de plus en plus essentielle pour favoriser la prévention, améliorer la qualité des soins ou assurer le meilleur emploi des dépenses. Cette nouvelle exigence requiert une connaissance plus précise des besoins des assurés sociaux. Elle implique de la part des différents organismes un effort permanent d'adaptation.

Tout en faisant évoluer ses missions, la sécurité sociale a pleinement conscience de la nécessité d'améliorer constamment la qualité de ses prestations et l'efficacité de ses processus. Dans le mouvement de modernisation de nos services publics, elle a souvent joué, ces dix dernières années, le rôle de précurseur. Je pense en particulier à la démarche contractuelle que les conventions d'objectifs et de gestion (COG) ont instaurée, dès 1996, entre l'État et les caisses de sécurité sociale. Clarté dans la fixation des objectifs, exigence de résultats, pratique constante de l'évaluation sont de longue date des réalités bien ancrées, même si vous avez en la matière de nouvelles exigences. A partir d'une négociation au niveau national, les conventions sont déclinées au niveau local et diffusent dans l'ensemble des réseaux une exigence de résultats. Cette démarche sera approfondie et élargie avec les programmes de qualité et d'efficacité créés par la loi organique que l'Assemblée nationale vient d'adopter en deuxième lecture. Elle a déjà permis de réels progrès, qui sont l'aboutissement du travail et de la mobilisation de tous les employés des différentes branches. Progrès d'abord dans la qualité du service. La deuxième édition du baromètre BVA montre que 85 % des usagers sont satisfaits des caisses de sécurité sociale. C'est le score le plus élevé de tous les services publics. Les indicateurs du délai de réponse sont également en constante amélioration puisque le délai de remboursement par l'assurance maladie est passé depuis 2002 de 23,5 à 15,9 jours. Progrès aussi dans la maîtrise des coûts de gestion. Les caisses d'allocations familiales peuvent ainsi faire face au transfert des prestations familiales des 500 000 fonctionnaires non enseignants sans accroître leurs effectifs.

S'agissant des coûts de gestion, je veux tordre le cou à de fausses idées. Le rapport du total des dépenses de gestion et des prestations servies est de 4,13 %, ce qui reste très en dessous des coûts d'un certain nombre d'établissements à caractère privé. Vis-à-vis du secteur public, la comparaison est également favorable. Les cotisations sociales ont un coût de recouvrement inférieur à celui des cotisations fiscales : 0,4 % contre 1,6 %.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Il me semble utile de vous préciser que la MECSS ne fonctionne pas comme une commission permanente qui auditionne un ministre et que, pour exercer correctement sa fonction de contrôle, elle privilégie le dialogue direct, sous forme de questions-réponses.

M. Philippe Bas : Je serai donc bref.

Je suis persuadé que nos contacts sont nécessaires et qu'ils doivent être fréquents, car le regard que vous portez sur la gestion de la sécurité sociale nous est indispensable. M. Xavier Bertrand et moi-même sommes à votre disposition pour fournir toutes les informations et pour avoir tous les échanges nécessaires à votre travail. Nous serons, bien sûr, attentifs à vos conclusions.

La sécurité sociale n'a pas découvert aujourd'hui les exigences de performance, de productivité et de qualité du service, puisque c'est dès 1996 que le système des COG a été institué. Et je rends hommage au dévouement et à la qualité des personnels qui ont su s'adapter à leurs nouvelles missions et à de nouvelles méthodes.

Naturellement, des marges de progression subsistent, aussi bien en matière de qualité de service que d'efficacité de l'organisation des réseaux et de maîtrise des coûts de gestion. Elles doivent être exploitées au maximum.

La nécessité de maîtriser les coûts de gestion est d'autant plus impérieuse que la sécurité sociale connaît une situation financière tendue. L'effort de redressement engagé avec les réformes structurelles des retraites et de l'assurance maladie passe également par la maîtrise des coûts de gestion, même si les enjeux financiers ne sont pas comparables.

Il faut donc poursuivre les gains de productivité. C'est pourquoi nous mettons en œuvre une nouvelle génération de COG, avec l'objectif d'obtenir des gains de 2 à 3 % par an pour les caisses de tous les réseaux.

Les relations entre les caisses, les usagers et les professionnels vont évoluer, notamment avec la télétransmission des feuilles de soins ou des déclarations annuelles de données sociales. Cette évolution va également toucher l'organisation interne des caisses, avec la lecture automatisée des documents et leur gestion électronique.

M. Pierre Morange, coprésident : Je me permets de vous interrompre car nous avons, nous aussi, un souci de productivité de nos auditions et je vous rappelle donc que le rapporteur vous a précisément interrogé à propos de la télétransmission. Nous savons qu'elle monte en charge et que 70 % des dossiers en font désormais l'objet, mais quels sont, pour les 30 % restants, vos objectifs pour la médecine de ville comme pour les établissements de soins ? Quels moyens comptez-vous engager pour atteindre un objectif de 100 % ? Et selon quel calendrier ?

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Avant même d'en venir à la télétransmission, je voulais insister sur le fait que l'État ne saurait se contenter de bonnes paroles sur le contrôle parlementaire. En effet, alors que nous travaillons depuis le mois de janvier sur ce sujet, c'est par la presse que nous avons appris l'existence du rapport d'audit de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) sur les dépenses informatiques de la CNAMTS qui a été remis au Gouvernement au mois d'octobre 2004. Nous en avons officiellement demandé communication en avril et nous l'avons obtenu il y a dix jours seulement. Pensez-vous vraiment que les relations entre le Gouvernement et le Parlement puissent fonctionner dans ces conditions ? Avez-vous des explications à nous donner ?

M. Xavier Bertrand : Vous l'aviez demandé au mois d'avril, mais ce que je constate, c'est que vous l'avez eu trois jours après ma prise de fonctions. Je n'ai pas d'autres commentaires...

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Je reviens à ma question sur d'éventuels gisements de simplification de la réglementation sociale, car tous nos interlocuteurs ont été frappés par la complexité du système.

Quel jugement portez-vous sur l'organisation actuelle du système, entre antennes de proximité, caisses primaires, caisses régionales et caisse nationale ? La gestion du risque ne serait-elle pas mieux assurée à un seul de ces niveaux ? Comment rendre le système plus lisible et replacer l'assuré en son centre alors qu'il se sent un peu perdu ? Ces questions viennent de nos observations sur le terrain.

M. Philippe Bas : La complexité de la législation sociale est réelle, mais elle répond aussi à la nécessité de prendre en compte la diversité des situations individuelles et il convient donc d'être prudent.

Cela étant, nous sommes tout à fait prêts à simplifier tout ce qui peut l'être. C'est ce qui a été fait pour les prestations familiales avec la création de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui, en regroupant plusieurs prestations antérieures, permettra également d'économiser, en régime de croisière, six millions d'euros de frais de gestion.

Pour réussir la simplification des différents régimes, nous avons déjà lancé une étude d'impact. Sur cette base, nous consulterons les caisses. Enfin, nous mesurerons systématiquement les coûts qu'entraîne la complexité, afin que la simplification ait un impact positif sur les dépenses des régimes.

Vous nous avez interrogé sur la pertinence du niveau régional pour la gestion du risque et, plus généralement, sur le fonctionnement de notre démocratie sociale. Ce système, mis en place à la Libération, a connu des évolutions, notamment avec l'affirmation du rôle du Parlement grâce au vote, chaque année, de la loi de financement de la sécurité sociale, qui induit une modification de la répartition des rôles entre les acteurs. La réforme de 2004 poursuit dans cette voie.

Il existe déjà, au niveau régional, les unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM) qui sont chargées des programmes de définition de la gestion du risque. Nous mettons aussi en place, dans le cadre de la réforme, des missions régionales de santé qui vont fixer un programme annuel de gestion du risque, améliorer la coordination des soins, déterminer des orientations pour la répartition territoriale des professionnels de santé, faire des propositions pour l'organisation du dispositif de permanence des soins. Elles préfigurent ainsi les futures agences régionales de santé au sein desquelles les

agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et les URCAM sont appelées à fusionner.

M. Xavier Bertrand : Le jugement que je porte sur la démocratie sociale au niveau local est très favorable. Dans la réforme de l'assurance maladie, nous avons souhaité à la fois la préserver et renforcer la place des usagers dans les caisses locales, car elle s'exprime aussi à ce niveau et pas seulement dans les négociations nationales avec les partenaires sociaux.

Nous avons aussi souhaité - et vous le savez puisque nous avons associé les rapporteurs des deux Assemblées à la préparation des textes réglementaires - créer un deuxième poste de vice-président dans les caisses primaires, afin de renforcer le dialogue.

Vous le voyez, nous sommes attachés à ce dialogue social qui fait aussi partie de l'héritage de la sécurité sociale que nous devons faire fructifier. Mais je n'ai pas le sentiment que des voies dissonantes se fassent entendre en la matière.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Peut-être celle de M. Yves Bur, qui souhaite vous interroger à ce propos ?

M. Yves Bur : Il y aurait beaucoup à dire sur la démocratie sociale, et le *statu quo* ne paraît pas vraiment se justifier, quand on voit comment elle fonctionne. Êtes-vous décidés à optimiser la hiérarchie de la chaîne de management de l'ensemble de la sécurité sociale, comme vous l'avez fait pour les caisses territoriales avec l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) ? En clair, je souhaite que le directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) puisse nommer les directeurs des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et les tenir sous son autorité hiérarchique, ce qui permettrait d'éviter des dysfonctionnements comme ceux qu'on a connus dans mon département.

Ne faudrait-il pas, par ailleurs, être plus ambitieux en matière de simplification ? La création d'une commission qui en serait spécifiquement chargée ne donnerait-elle pas un signe fort de notre volonté politique ?

Enfin, puisque nous en sommes à 70 % de télétransmission, le temps n'est-il pas venu, dans la négociation conventionnelle, d'obliger tous les praticiens conventionnés à télétransmettre ?

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : S'agissant toujours de la démocratie sociale, nous avons essayé de distinguer dans nos travaux ce qui relevait d'une part de cette dernière, d'autre part du service de proximité à l'usager. Pensez-vous que le découpage actuel des différentes caisses soit trop ou pas assez éloigné du terrain ? Le Gouvernement a-t-il l'intention de le

maintenir ou d'aller vers une organisation plus régionale, ou au contraire plus locale ?

M. Xavier Bertrand : Vous connaissez la nature des relations entre l'État et l'assurance maladie dans le cadre des COG. Il y aura prochainement de nouvelles négociations, et l'État, s'il entend assumer toutes ses responsabilités, ne souhaite pas se substituer aux partenaires sociaux. Certaines procédures sont engagées, notamment celle de la mutualisation dans de nombreux départements.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Je ne parlais ni des moyens ni de la gestion, mais simplement de la démocratie sociale.

M. Xavier Bertrand : Dans ce cadre, il appartient bien aux acteurs sociaux qui ont en charge l'assurance maladie de porter ces questions de redécoupage. Sur le terrain, les regroupements ne sont jamais faciles. À chaque fois, il faut apporter des garanties sur les services aux usagers. Il faut aussi bien mesurer l'impact d'une éventuelle régionalisation car, même si les réponses téléphoniques sont désormais plus nombreuses que celles fournies aux guichets, on a toujours besoin de la proximité. J'ajoute que chaque fois qu'on veut faire bouger les choses, les personnels comme les élus locaux ont besoin de garanties.

Nous suivons avec intérêt vos travaux, mais n'oublions pas qu'une réforme ambitieuse de l'assurance maladie a été engagée l'an dernier, qui entraînera des économies de gestion qui trouveront leur traduction dans la prochaine COG. J'ignore si certains d'entre vous veulent déjà aller au-delà, mais notre tableau de marche est clair : il y a la loi, les décrets d'application et les aspects conventionnels, dont nous allons reparler puisque la télétransmission ne relève pas de notre responsabilité directe.

M. Pierre Morange, coprésident : Je redis que nous souhaitons avoir des réponses précises à nos questions précises. S'agissant notamment de la télétransmission, avez-vous l'intention de parvenir aux 100 % en la rendant obligatoire, avec un calendrier précis et contraignant ?

M. Xavier Bertrand : Il faut bien évidemment aller au-delà des 70 %. C'est ma conviction, mais je répète que cela relève des négociations conventionnelles qui doivent intervenir. Je pense qu'aujourd'hui les marges de progression de la télétransmission se trouvent peut-être moins chez les médecins que chez certains professionnels paramédicaux, infirmières et kinésithérapeutes notamment. Il y a aussi des questions particulières liées aux actes en série, et des difficultés pratiques pour les actes à domicile. Les négociations qui se dérouleront, d'ici la fin de l'année, permettront de progresser avec l'ensemble de ces professions. J'ajoute que les questions du dossier médical personnel et de l'informatisation ne peuvent être occultées.

M. Pierre Morange, coprésident : Nous souhaitons également que vous nous fassiez part de vos réflexions sur l'écart entre les différentes prévisions relatives au plan informatique de la CNAMTS, ainsi que sur la possibilité, pour les services de proximité, d'aller vers un guichet unique sur le modèle de la Mutualité sociale agricole (MSA).

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Le Parlement a adopté l'idée de faire figurer la photographie sur la carte SESAM-Vitale. Cela suppose que cette carte soit individuelle et non pas familiale. Est-ce bien le choix du Gouvernement ? Il semble que le ministère de l'intérieur ait des réticences assez fortes à ce propos s'il n'a pas un contrôle direct sur ces opérations. Pourrions-nous avoir communication des échanges entre les deux ministères ?

M. Philippe Bas : Actuellement, la principale production du système d'assurance maladie est d'assurer les remboursements de soins dans les délais les plus brefs et avec le maximum de fiabilité. Cet objectif doit continuer d'être poursuivi, mais la montée en puissance de la gestion du risque implique une évolution en profondeur des systèmes informatiques. La première évaluation réalisée par la CNAMTS, fin 2003, était de 2,6 milliards d'euros. Le ministère a commandé un rapport d'audit à l'IGAS et à l'IGF pour mieux apprécier les besoins informatiques de la CNAMTS, valider ses choix et confirmer les coûts. Les travaux de la mission ont confirmé la nécessité d'une refonte des architectures techniques et fonctionnelles des systèmes informatiques, mais elle a ramené l'évaluation du coût à 1,6 milliard d'euros. Sur cette somme, 800 millions ont déjà été budgétés dans un avenant à la COG en cours. La nouvelle demande de la CNAMTS porte donc sur les 800 millions restants ; elle sera discutée au deuxième semestre dans le cadre de la préparation de la nouvelle COG.

Faut-il appliquer à l'ensemble des branches le modèle de la MSA ? Je ne puis vous faire une réponse systématique. Il est vrai que l'efficacité du réseau peut passer exceptionnellement, ici ou là, par des regroupements de caisses. Mais si l'on fait primer l'amélioration de la qualité des services rendus à l'usager, il faut prendre en considération le fait que les branches gèrent des prestations de nature très différente, qui n'ont rien à voir entre elles, qui s'adressent à des publics distincts, dont les besoins, les âges et les attentes varient. Ce n'est ainsi évidemment pas au même âge de la vie qu'on sollicite des prestations familiales et des prestations de retraite. Compte tenu de leurs spécificités, de leurs modes de gestion, de leurs systèmes de production et de liquidation, le rapprochement des caisses de branches différentes n'améliorerait pas en soi la qualité du service et ne permettrait pas à coup sûr des économies de gestion. L'amélioration de la qualité du service passe plutôt par une professionnalisation plus grande. Par ailleurs, les informatiques sont nationales,

par branche, et il y a donc peu de gains à obtenir en regroupant des caisses qui ont des métiers différents.

Pour autant, des rapprochements sont concevables quand ils sont justifiés. C'est le cas avec la création du régime social des indépendants (RSI) par le regroupement de la CANAM (assurance maladie), de la CANCAVA (assurance vieillesse des artisans) et de l'ORGANIC (assurance vieillesse des commerçants). Nous le mettrons en place avec M. Xavier Bertrand et M. Renaud Dutreil le 29 juin prochain. Autre exemple de rapprochement de caisses de réseaux différents pour des prestations qui ont un lien entre elles : l'instruction commune des dossiers de revenu minimum d'insertion (RMI) et de couverture maladie universelle (CMU) qui y sont liés par les caisses d'allocations familiales (CAF).

M. Xavier Bertrand : Je puis vous montrer le prototype de la carte SESAM-Vitale avec photographie. Il s'agit bien d'une priorité d'action du Gouvernement, M. Yves Bur le sait bien, lui qui porte depuis longtemps l'idée que la personnalisation de la carte est indispensable. Mais il ne s'agira pas d'une carte d'identité de santé, et il n'y a donc pas de divergences d'appréciation avec le ministère de l'Intérieur. Il existe déjà un certain nombre de titres de transport qui portent une photographie sans que cela ait jamais posé la moindre difficulté.

La carte personnalisée, qui restera bien une carte SESAM-Vitale, a vocation à être individuelle, à partir de 16 ans. Elle sera ensuite une clef d'entrée dans le dossier médical personnel et évoluera encore techniquement, ultérieurement, notamment pour intégrer des données biométriques. Cette carte permettra de responsabiliser l'ensemble des acteurs. La photographie permettra de faire reculer le nombre des utilisations abusives et frauduleuses.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Nous connaissons les avantages et les inconvénients de la carte SESAM-Vitale avec photographie.

M. Xavier Bertrand : Quels inconvénients ?

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Ne revenons pas sur un débat politique qui a déjà eu lieu. Le principe est posé et ce qui me préoccupe maintenant, c'est sa mise en oeuvre pratique. Je souhaite donc savoir qui mettra la photo sur la carte. Si la sécurité sociale doit s'acquitter de cette tâche, la future COG couvrira-t-elle le coût de la convocation de chacun des 45 millions de Français concernés ?

Pouvez-vous par ailleurs confirmer l'abandon de toute idée d'intelligence embarquée dans la carte SESAM-Vitale 2 ? Si tel est le cas, l'entrée dans la logique du dossier médical personnel (DMP) ne sera pas possible et une étape ultérieure sera donc nécessaire.

M. Xavier Bertrand : Je le répète, il m'est impossible de préciser ce que sera la future COG.

S'agissant de SESAM-Vitale 2, il est évident que ce sont les acteurs de l'assurance maladie qui procéderont à cette opération.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Mais la décision de faire figurer telle ou telle information sur la carte dépend-elle du ministère ou de la bonne volonté de la CNAMTS et de ses partenaires ?

M. Xavier Bertrand : Je pensais qu'il pourrait vous intéresser que je réponde à votre question précédente.

C'est bien l'assurance maladie qui apposera les photographies, mais nous avons besoin de toutes les garanties de sécurité, et nous voyons avec elle quel est le meilleur moyen de procéder, étant entendu que nous analyserons aussi les coûts. Le rapport IGAS-IGF proposait plusieurs pistes. Il y avait notamment la possibilité de prendre la photo numérique dans les caisses, mais cela semble difficile à effectuer pour 48,3 millions d'assurés sociaux. Il serait aussi possible que les assurés adressent une photo exploitable avec une photocopie de leur carte d'identité. Le choix n'est pas encore arrêté mais cela ne change rien au calendrier.

M. Georges Colombier : Je regrette que, pour une fois que nous avons un interlocuteur qui répond directement à nos questions, contrairement d'ailleurs à l'audition précédente, on l'interrompte à tout bout de champ.

M. Pierre Morange, coprésident : Je vous propose de poursuivre le dialogue sous la forme de questions et de réponses.

M. Xavier Bertrand : La concertation avec l'assurance maladie se poursuit dans le cadre de la COG. J'ignore les réponses que vous a apportées le directeur de la CNAMTS sur l'apposition de la photo, mais vous pouvez être assurés de la détermination du Gouvernement.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Je ne sais toujours pas si les Français devront ou non se rendre dans les caisses, et il ne me semble pas qu'en insistant sur ce point je sorte de mon rôle de président pour me livrer à du harcèlement parlementaire. Sans doute avons-nous tous à progresser sur la manière dont nous nous approprions un contrôle, mais il me paraît difficile de nous contenter de faire acte de foi.

M. Xavier Bertrand : Il n'y a jamais à mes yeux de harcèlement parlementaire, et le Gouvernement est à votre disposition pour répondre à vos questions.

Je n'ai pas dit que les Français seraient obligés d'aller dans les caisses, mais qu'il y avait différentes pistes de travail, avec des incidences

variables sur le coût de l'opération. On pourrait imaginer, sans mener une opération à grande échelle, qu'une personne qui se rendrait pour une autre raison dans une caisse en profiterait pour faire prendre sa photographie. Mais les modalités relèvent de l'assurance maladie ; elles seront précisées dans la COG, qui fera l'objet d'une concertation.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Pourrions-nous avoir communication par écrit des différents scénarii envisagés et de leurs coûts ?

M. Xavier Bertrand : L'UNCAM va aussi proposer des solutions, j'ignore si vous l'avez interrogée.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur : Je souhaite revenir sur l'informatisation et sur les objectifs des caisses dans la COG à venir. J'aimerais en particulier que vous nous parliez du DMP et de la façon dont vous envisagez son déploiement. Je crois pour ma part qu'il faut une montée en charge rapide. Pouvez-vous nous indiquer les moyens financiers qui seront engagés dans les mois à venir ?

M. Xavier Bertrand : On l'a dit, je n'ai pas pour habitude de pratiquer la langue de bois. Le coût du DMP dépendra du cahier des charges qui sera élaboré dans moins d'un mois par le groupement d'intérêt public (GIP). Je puis dire que, par rapport au chiffre qui avait été avancé à une époque, plus nous avançons, plus le DMP se simplifie. Pour nous, le 1^{er} juillet 2007 marquera la première étape, avec deux aspects prioritaires. Le premier est la lutte contre la iatrogénie. Le DMP nous permettra de diminuer les hospitalisations liées à des abus de médicaments ; il y en a actuellement 128 000 par an. Le second objectif est de combattre les redondances. Aujourd'hui, 15 % des examens médicaux sont réalisés en double, pour un coût estimé par la CNAMTS entre 1 et 1,5 milliard d'euros par an.

Après l'élaboration du cahier des charges, le mois prochain, nous choisirons, au plus tard à la rentrée 2005, des sites pilotes pour montrer aux Français ce qu'est un dossier médical personnel et ce qu'il apporte à la qualité des soins. Car, je le redis, l'objectif premier du DMP n'est pas de réaliser des économies, mais d'améliorer la qualité et la coordination des soins, sachant que ce qui est bon pour le patient sera bon pour l'assurance maladie. Nous procéderons ensuite, au printemps 2006, à la première évaluation de ces sites pilotes pour arrêter le mode de diffusion sur l'ensemble du territoire. Certains voulaient une construction gigantesque qui ne répondait ni aux besoins ni aux attentes. Pour notre part nous avons fait le choix de la simplicité, et nous accordons le plus grand prix à ce que les professionnels et surtout les patients trouvent dans le DMP toutes les réponses à leurs questions. Nous aurons, début juillet, un nouveau séminaire de travail, sur le modèle de ce qui avait été organisé par l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé

(ANAES). Personne ne sera oublié, et nous aurons à cœur d'associer les parlementaires intéressés, car le maître mot est pour nous la transparence. Pour faire les meilleurs choix, le regard des parlementaires nous intéresse au plus haut point. Ce séminaire permettra de valider, avant le cahier des charges définitif, le mode de fonctionnement et les garanties apportées. C'est à partir des pratiques médicales existantes dans les établissements et dans les cabinets déjà informatisés que nous développerons, de façon plus pragmatique et plus efficace, le dossier médical personnel. Nous procédons actuellement à une évaluation très fine de ces nombreuses expériences.

M. Jean-Marie Le Guen, coprésident : Un certain nombre de personnes, en particulier les associations de patients, semblent hostiles au « web-docteur ». Incitez-vous néanmoins l'UNCAM à continuer dans cette voie ?

M. Xavier Bertrand : L'UNCAM a toute latitude de poursuivre le travail qu'elle estime utile, mais vous me permettrez de rappeler que le « web-docteur » et le DMP n'ont rien à voir, car ce dernier n'est pas un progrès technologique mais médical. Si tous les nouveaux outils informatiques doivent être au rendez-vous de la médecine de demain, tous ceux qui les mettent en avant doivent prendre en considération l'exigence prioritaire de sécuriser et de rassurer les utilisateurs. Nous y attachons une importance particulière car, je le dis souvent, le rendez-vous à ne pas manquer est celui des patients et des usagers. Si ces derniers ont des inquiétudes quant au « web-docteur », je demanderai aux responsables de l'assurance maladie de répondre à toutes les questions.

Les enquêtes d'opinion montrent que les Français adhèrent au principe du DMP, nous souhaitons que son fonctionnement emporte également leur adhésion.

M. Yves Bur : S'agissant toujours du DMP, il est bon de rappeler que ce ne sont pas les aspects financiers mais la qualité, la sécurité et l'optimisation du parcours de santé qui priment.

Pouvez-vous nous dire si la date que vous avez citée du 1^{er} juillet 2007 est celle à laquelle on commencera à généraliser le DMP ou si cette généralisation devra alors être achevée ?

Quand on voit par ailleurs qu'il faut souvent prolonger les expérimentations comme pour la tarification à l'activité, ne pensez-vous pas que le calendrier prévu est un peu ambitieux si ce n'est utopique ?

M. Xavier Bertrand : Nous y aurons en fait travaillé depuis plus d'un an, et il ne s'agira pas d'une création *ex nihilo* puisque nous partirons des bonnes pratiques d'aujourd'hui. Ainsi, un grand nombre de cabinets médicaux

ont déjà recours à l'informatique. S'agissant en particulier de la tarification à l'activité, il importe de s'assurer sur le terrain, dans la pratique quotidienne, que les résultats sont conformes à ce que nous avons souhaité. Cela passe par la concertation avec l'ensemble des acteurs, sans laquelle le DMP ne peut être construit.

M. Yves Bur : Il s'agira donc bien un dossier très simple au départ et appelé à s'enrichir. C'est un long chemin sur lequel vous vous engagez.

M. Xavier Bertrand : En effet. Un certain nombre de pays étrangers se sont aussi engagés dans cette voie, mais ils n'ont pas voulu faire aussi simple que nous. Je rappelle que nos objectifs prioritaires sont de lutter contre la iatrogénie et les redondances. Il y a aussi ce lien particulier entre le patient et son médecin, qu'il soit généraliste ou spécialiste. N'oublions pas que le patron du DMP, c'est le patient, avec pour entrée la fameuse carte SESAM-Vitale avec photo.

M. Pierre Morange, coprésident : Souhaitez-vous mettre en oeuvre immédiatement le DMP sans aucune restriction, ou le réserver d'abord à la population la plus demandeuse de soins ?

M. Xavier Bertrand : Je serai plus à l'aise pour vous répondre après le séminaire qui aura lieu prochainement sur ce sujet, car il s'agit d'une des questions que je veux faire valider par ceux qui y participeront. À titre personnel, je suis convaincu que nous sommes tous demandeurs de soins.

M. Georges Colombier : En ce qui concerne la convention d'objectifs et de gestion de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour la période 2005-2008, je veux vous faire part de l'inquiétude des présidents et directeurs de CAF, en particulier dans l'Isère, quant aux difficultés rencontrées dans les discussions entre la CNAF et l'État sur les crédits du fonds national d'action sociale. Si ce fonds était revu à la baisse, cela poserait de graves problèmes pour respecter les engagements pris envers les collectivités locales et les familles à propos de la gestion de crèches.

M. Philippe Bas : La discussion de la convention d'objectifs et de gestion avec la CNAF n'a pas pu aboutir en raison d'une différence d'appréciation sur les moyens nécessaires pour que nos engagements puissent être tenus, notamment pour les crèches. La volonté du Gouvernement est de les respecter intégralement. Nous avons donc, dès mon entrée en fonction, repris les discussions avec la CNAF afin d'arriver à une conclusion rapide. S'ajoute à cela l'engagement du Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale, de mettre l'accent sur la petite enfance avec le lancement d'un nouveau plan de construction de 15 000 places de crèches. Il s'inscrira dans l'évolution du fonctionnement de la branche famille qui a déjà, dans la période récente, pris en charge le service des prestations familiales des fonctionnaires,

assuré jusqu'alors par 1 000 agents. La CNAF, par l'utilisation judicieuse de ses moyens humains et techniques, a réussi à assumer ces 500 000 nouveaux allocataires dans des conditions tout à fait satisfaisantes.

M. Pierre Morange, coprésident : Il nous reste simplement à vous remercier, Messieurs les ministres, et à vous indiquer que nous nous permettrons de vous adresser un questionnaire complémentaire sur les sujets que nous avons pas eu le temps d'aborder aujourd'hui.

M. Xavier Bertrand : Nous sommes très attachés à ce type d'échanges directs qui permettent d'apporter des réponses aussi précises que possible, et nous sommes à votre disposition pour revenir quand vous le souhaitez devant votre mission.

La sécurité sociale, l'assurance maladie sont des biens communs, que n'ont pas en partage le seul Gouvernement et le seul Parlement. Nous avons bien compris les attentes que vous manifestez pour une protection sociale efficace, et ce message est aussi très présent à l'esprit de l'ensemble des gestionnaires de la sécurité sociale, notamment des personnels de l'assurance maladie, qui font, au quotidien, un travail tourné vers les destinataires de la protection sociale. C'est ensemble que nous continuerons à avancer.

* *
*

Jeudi 23 juin 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

La Commission a examiné, sur le rapport de **M. Claude Gaillard, rapporteur**, le **projet de loi habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi** – n° 2403.

M. Claude Gaillard, rapporteur, a commencé son intervention en rappelant le contexte dans lequel intervient la discussion de ce texte. Le 29 mai, en révélant l'ampleur du malaise social, a été un véritable choc psychologique pour la France. Ce malaise social, plus fort qu'à l'accoutumée, est lié à une cause objective, prégnante : la persistance sur la longue durée d'un chômage voisin de 10 %. Ce chômage élevé est-il une fatalité ? Notre modèle social est-il incompatible avec l'emploi ? L'expérience de certains de nos voisins européens, qui partagent à des degrés divers ce modèle social, nous démontre le contraire et prouve que des solutions existent. En dix ans, depuis le milieu des années 1990, le taux de chômage a été divisé par deux, voire par trois, chez certains d'entre eux ; plusieurs affichent aujourd'hui des taux de 4 à 6 %. Ce sont là des motifs d'espérance.

Le projet de loi d'habilitation s'inscrit dans la continuité de l'action gouvernementale entamée par M. Jean-Pierre Raffarin. Les mesures qu'il propose procèdent de la même philosophie – la priorité pour l'emploi – que celles mises en œuvre depuis 2002: contrat jeune en entreprise, assouplissement des 35 heures, relèvement de 17,5 % du SMIC en trois ans, reconnaissance d'un droit universel pour tous les salariés à la formation continue à travers le droit individuel à la formation (DIF), plan et loi de cohésion sociale, amélioration de l'insertion des personnes handicapées dans l'emploi avec la loi pour l'égalité des chances, plan pour le développement des services à la personne...

Si la continuité de l'action est nécessaire, il faut aussi marquer une rupture dans les esprits, d'où le recours aux ordonnances. Dans une situation de crise, il est important de trouver les moyens d'un déclic psychologique, et vite. D'où la procédure un peu exceptionnelle de l'habilitation.

Quant au choix de recourir à des ordonnances, il faut d'abord rappeler que c'est une procédure très encadrée, le Parlement ne se dessaisit pas de toutes ses prérogatives, le constituant et le Conseil constitutionnel y ont veillé : l'habilitation est donnée pour un délai limité, en l'espèce trois mois, après quoi le Parlement reprend toute sa place en ayant le pouvoir de modifier les ordonnances s'il le veut ; en outre, des projets de loi de ratification doivent être déposés ; enfin, le champ de l'habilitation doit être précis : le juge

constitutionnel l'impose et il contrôle le respect des principes constitutionnels par les lois d'habilitation, voire le contenu des ordonnances elles-mêmes dans le cadre de l'examen d'une loi de ratification.

Par ailleurs, force est de constater que la procédure de l'article 38 a été utilisée par de nombreux gouvernements de la V^e République, de tous les bords politiques. A titre d'exemple, durant la législature précédente, 76 ordonnances ont été prises, il est vrai sur des sujets techniques d'adaptation du droit national pour l'outre-mer, de codification ou de transposition de directives communautaires. Mais des réformes politiquement fondamentales ont aussi été conduites par ordonnance : la sécurité sociale, l'âge de la retraite, la durée du travail, le droit de l'intérim, le régime du contrat à durée déterminée... Le recours aux ordonnances fait donc partie intégrante, au même titre que d'autres procédures, des outils légitimes de notre patrimoine législatif et de notre culture politique.

Sur le fond, les dispositions du projet de loi sont essentiellement tournées vers deux priorités : la lutte contre le chômage des jeunes qui a atteint un niveau insupportable et la lutte en faveur de l'emploi des aînés. Elles répondent à une méthode : la volonté de simplifier le droit. L'impératif est de déverrouiller les blocages psychologiques qui conduisent les entrepreneurs à ne pas embaucher mais aussi d'encourager et d'accompagner les efforts de ceux qui reviennent vers l'emploi.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jean Le Garrec a déclaré que malgré le respect qu'il lui porte, il ne partage pas l'analyse du rapporteur et se trouve en total désaccord avec les arguments avancés pour justifier le recours aux ordonnances. Toutefois, un point fait consensus : le terrible malaise social que révèlent les résultats du référendum du 29 mai, auxquels il faut ajouter un formidable malaise politique puisque la consultation a mis au jour la coupure existant entre la population et ses représentants.

De ce point de vue, le recours aux ordonnances – bien que prévu par les textes – dans la hâte, l'improvisation, l'hésitation, la contradiction, est une méthode détestable et va à rebours du message délivré par les Français. Au besoin, le Parlement aurait pu siéger quelques jours de plus pour examiner un projet de loi selon la procédure normale, d'autant plus que l'ordre du jour de la session extraordinaire actuellement envisagée semble peu chargé.

En raison du recours à cette méthode détestable, en contradiction avec les attentes des citoyens, le groupe socialiste a décidé de ne pas participer aux travaux de la commission. Et si le groupe a déposé quelques amendements, ceux-ci ont uniquement pour but de tenter de débrouiller les intentions du

gouvernement qui, en l'état actuel des informations et du texte du projet de loi, restent assez floues.

Le gouvernement s'attaque pourtant à un problème lourd. La France détient le triste record du plus fort taux d'inactivité chez les jeunes et chez les plus de cinquante ans : difficile de préparer l'avenir du pays lorsque la période moyenne d'activité ne dépasse pas trente ans. De ce point de vue, la politique de l'offre préconisée par le gouvernement n'a pas de sens si elle ne s'inscrit pas dans une véritable réflexion macroéconomique. Les propos tenus par M. Thierry Breton, ministre de l'économie et des finances, sont sur ce point éclairants, lorsqu'il déclare que la France ne travaille pas assez, mais il n'en tire pas les bonnes conséquences : il stigmatise la durée légale du travail lorsque le véritable problème est le nombre de sans-emploi. Autre exemple de cette erreur d'appréciation des politiques publiques, le cadeau fiscal de 1,5 milliard d'euros consenti aux restaurateurs. Dans un premier temps, le président de leur organisation professionnelle a annoncé que cette mesure permettrait de créer plus de 30 000 emplois. Puis, dans une autre intervention, ce chiffre avait fondu à 10 000. Aujourd'hui, il n'est plus question de rien et les évaluations font défaut.

Or, lorsqu'on touche à des problèmes aussi délicats et graves que les droits des salariés, il convient d'être précis, ce qu'à la fois le calendrier – on ne peut plus resserré – et l'absence d'informations sur le contenu des intentions gouvernementales rendent impossible. Il convient en outre de procéder à une concertation qui ne soit pas tronquée. D'ores et déjà le texte contient des imprécisions voire des contradictions. Ainsi, concernant la disposition d'atténuation des effets de seuil, le dispositif paraît viser le seuil des vingt salariés tandis que l'exposé des motifs parle de dix. Où est la réalité ? Toujours à propos des seuils, ne pas décompter les salariés de moins de 26 ans constituerait une discrimination au regard du droit syndical contraire aux règles édictées par le Bureau international du travail (BIT). Quant à la prime de 1000 euros versée aux chômeurs qui retrouveraient un emploi, sous quelles conditions sera-t-elle versée ? Sous quelle forme ? Par qui sera-t-elle financée ? Personne ne le sait. Il s'agit là pourtant de questions essentielles.

De surcroît, pourquoi vouloir absolument mettre en place de nouveaux dispositifs là où certains commençaient à faire leurs preuves. Plutôt que de créer cette prime, ne vaut-il mieux pas reprendre le dispositif dit d'« intéressement » permettant à l'ex-allocataire du RMI ayant trouvé un emploi de conserver une partie de ce revenu, celui-ci allant en s'éteignant dans les mois qui suivent son embauche ? Enfin, le projet de loi contient des mesures de précarisation des salariés inacceptables comme le contrat « nouvelles embauches » de deux ans qui peut être interrompu par l'employeur à tout moment et sans motif, un véritable emploi « *kleenex* » en somme. Tout

cela relève de cette idée absurde qu'il suffirait d'aider financièrement les employeurs pour qu'ils embauchent, même s'il n'y a pas de demande. Cela n'est pas sans rappeler certains propos tenus en 1985 par M. Yvon Gattaz au sujet des « emplois à contrainte améliorée ».

Force est de constater qu'aussi bien sur la forme que sur le fond, le groupe socialiste est en total désaccord avec le gouvernement. L'ensemble de ces sujets aurait nécessité un travail de fond, ainsi qu'une réelle concertation – par exemple dans le cadre du Conseil d'orientation pour l'emploi institué par M. Jean-Pierre Raffarin, et qui semble bien avoir disparu.

Rappelant, pour conclure, qu'il avait anticipé l'échec du lundi de Pentecôte travaillé et que les faits lui ont donné raison puisque cette disposition pourrait bien avoir eu sur la croissance les effets inverses de ceux escomptés, **M. Jean Le Garrec** a estimé que la majorité serait bien inspirée de tenir compte de ses mises en garde.

Après avoir souligné que la crise, qui s'est à nouveau exprimée dans le vote du 29 mai, ne date pas d'aujourd'hui et regretté qu'elle ne soit pas suivie d'un véritable débat au Parlement, **Mme Martine Billard** a indiqué qu'elle a l'impression d'assister à la réunion de la commission en spectatrice, étant donné que le projet de loi d'habilitation n'a été mis en distribution que ce matin, ce qui ne lui a pas permis de déposer des amendements.

S'agissant du projet de loi, elle a rappelé que le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) et la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) rêvent depuis des années de faire sauter le seuil des 10 salariés ; s'agissant de cette modification, il faut d'ailleurs noter une certaine ambiguïté du projet entre l'exposé des motifs et le dispositif. Le relèvement de ce seuil à 20 salariés par le gouvernement est un premier pas dangereux, d'autant plus qu'une loi sur le dialogue social a été votée par cette majorité, qui préconise le développement de ce dialogue. Or, sans organisations représentatives, comment dialoguer ? Tous les textes votés par le Parlement depuis trois ans visent à limiter cette représentation des salariés.

S'agissant des aides, il n'a jamais été prouvé qu'elles entraînent des embauches. Par ailleurs, le flou entourant les dispositions prévues par le projet de loi d'habilitation est inquiétant. On a d'abord parlé d'une période d'essai de deux ans. On parle maintenant d'une « période » de deux ans. S'agissant de la rupture du contrat de travail, on évoque un régime indemnitaire spécifique : va-t-il donner accès au revenu minimum d'insertion ou à une prime momentanée ? Les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC) seront-elles impliquées ? Dans ce dernier cas, un accord des partenaires sociaux gérant l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) est indispensable, mais il peut aussi être remis en cause

dans les années qui suivent. En réalité, l'ensemble du dispositif offre assez peu de garanties.

S'agissant des mesures fiscales, les mots employés sont significatifs. L'exposé des motifs oppose activité à assistance. La majorité insinue ainsi que les personnes qui sont au chômage le veulent bien et qu'une « carotte » serait suffisante pour retrouver un emploi : c'est insultant pour tous les chômeurs qui se battent pour revenir dans le monde du travail. En réalité, on va tout simplement accroître le nombre de travailleurs pauvres – ils représentent déjà 25 % des salariés – qui n'auront même plus les moyens financiers de se loger et de s'habiller dignement. Pour que la valeur travail soit réhabilitée, encore faudrait-il que les gens puissent envisager un avenir pour eux-mêmes et leurs enfants.

Le président Dubernard a indiqué que le projet de loi a été mis en ligne sur le site de l'Assemblée nationale hier après-midi, raison pour laquelle le délai de dépôt des amendements a été reporté de 17 à 19 heures.

Après avoir remercié le rapporteur pour la qualité de son intervention, **M. Michel Herbillon** s'est déclaré surpris des propos de M. Jean Le Garrec. Le début de son analyse est correct : le résultat du référendum traduit bien un malaise social et politique important ; il s'agit même d'une fracture civique grave, qui interpelle tous les élus. Cette coupure entre les citoyens et leurs représentants est particulièrement inquiétante, mais elle n'est pas nouvelle, puisqu'elle s'est déjà exprimée en avril 2002. L'absence de débat démocratique au second tour des élections présidentielles explique sans doute que certaines questions fondamentales n'ont pas été posées.

La suite de l'exposé de M. Jean Le Garrec est plus tendancieuse, notamment quand il explique, tel Saint Jean Bouche d'or, qu'il ne comprend pas vraiment ce que veut faire le gouvernement. Son étonnement semble un peu feint. Ce n'est pas la première fois qu'un gouvernement recourt aux ordonnances en matière de droit du travail – procédé constitutionnellement valide – et parfois les habilitations concernent des sujets beaucoup plus amples. Les socialistes ont utilisé cette méthode en 1982.

S'il n'est pas souhaitable qu'un gouvernement ait recours de manière trop fréquente aux ordonnances, les raisons de ce choix sont clairement exposées dans l'exposé des motifs du projet de loi d'habilitation. L'exposé des motifs est également très clair sur les objectifs poursuivis et il semble étrange que l'opposition ne soit pas en accord avec ces objectifs. Il y a en effet urgence à essayer tout type de solution, car le chômage est un véritable « cancer social », notamment quand il s'agit des jeunes, touchés à plus de 20%. Peut-on leur laisser comme seul espoir le chômage, un emploi précaire ou un stage parking ?

Il est urgent de lever les blocages français. On ne peut pas se contenter de l'explication qu'avait donnée en son temps François Mitterrand : « Nous avons tout essayé et nous n'y arrivons pas ». Il n'y a pas en la matière de fatalisme. Sur ce sujet complexe, peut-être devrait-on mettre en œuvre des idées simples. La Grande-Bretagne a obtenu des résultats remarquables dans son combat contre le chômage, notamment celui des jeunes.

Il y a par ailleurs urgence à envoyer un message fort aux chefs d'entreprise, notamment des très petites entreprises, les blocages paralysant l'initiative dans notre pays.

On ne peut considérer le terme d'assistance comme une insulte. Il ne faut pas caricaturer. La prime de 1 000 euros n'est pas une insulte mais une nécessité, une évidence. Il est normal qu'il y ait une différence de traitement entre un chômeur et un actif salarié, ce n'est ni une grossièreté, ni une incongruité. Il ne s'agit pas de précarisation, mais de simplification et d'assouplissement, de mesures concrètes et pragmatiques, d'un refus du fatalisme de l'acceptation du chômage.

Dans ce cadre, il existe effectivement des différences majeures de valeurs et de conception entre la gauche et la droite en France. Il est dommage que dans notre pays, contrairement aux autres pays européens, les forces politiques n'aient pas réussi à dégager un consensus, en raison de leurs références idéologiques.

M. Dominique Richard a estimé que lors du référendum du 29 mai dernier, les Français ont adressé un message clair aux responsables politiques, à savoir une obligation de résultats sur le front de l'emploi, plutôt qu'une énième « case à palabres », voie sur laquelle l'ensemble des responsables ont eu tendance à s'engager par le passé et qui, aujourd'hui, serait totalement en décalage avec les attentes du peuple français.

En réalité, quelle plus grande injustice en France que celle qui existe entre celui qui se lève le matin pour travailler et celui qui est privé de cette possibilité ? Or, depuis des années et quels que soient les gouvernements, on a pu constater un écart du taux de chômage par rapport aux autres pays européens de l'ordre de deux à trois points en défaveur de la France, ce qui démontre l'échec des recettes traditionnelles pour faire baisser le chômage des jeunes mais également celui des seniors.

On ne saurait enfin jouer les vierges effarouchées quant au recours aux ordonnances par le gouvernement, dès lors que cette procédure a déjà été utilisée plus d'une trentaine de fois sous la V^e république. La priorité aujourd'hui est de s'engager dans de nouvelles voies, celles de l'efficacité et de la réussite, d'autant plus qu'en l'occurrence le champ de l'ordonnance est limitativement défini, à la fois dans son objet et dans le temps.

Après que **le président Jean-Michel Dubernard** lui a souhaité la bienvenue au sein de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ainsi qu'à M. Jean-Claude Thomas, **Mme Valérie Pécresse** a jugé que, dans les circonstances actuelles, l'urgence commande ce projet de loi et que le résultat du référendum du 29 mai n'étant pas anodin, on ne saurait se dispenser d'y apporter une réponse rapide et efficace. L'opposition semble de surcroît bien mal placée pour condamner le recours à une ordonnance sur ce sujet, alors que plus de 17 000 amendements ont été déposés sur le projet de loi relatif à la régulation postale et que des milliers d'autres l'ont également été sur les projets de loi relatifs aux retraites et à l'assurance maladie.

Un point semble cependant avoir été passé sous silence par ce projet de loi, à savoir le problème du travail des femmes, dont un rapport récent sur la pauvreté des enfants a d'ailleurs souligné l'acuité. Dans la dialectique, qui est celle ayant présidé à l'élaboration du plan pour l'emploi annoncé par le Premier ministre, visant à rendre le travail plus incitatif que l'assistance, il conviendrait de mettre en œuvre des mesures spécifiques pour les femmes, en particulier celles qui élèvent seules leurs enfants, afin de prendre en compte le coût particulier pour elles du retour à l'emploi. Dans cette perspective, on pourrait utilement s'inspirer du plan britannique visant à favoriser le retour au travail des femmes seules, qui prévoit un ensemble d'aides, notamment l'accès gratuit aux différents modes de garde des enfants.

Le président Jean-Michel Dubernard a estimé qu'en effet ce point mérite d'être étudié attentivement.

Tout en jugeant préférable de ne pas engager de polémique stérile, **M. Jean Le Garrec** a cependant souhaité rappeler que la majorité actuelle a su trouver des solutions et des modalités particulières d'organisation du débat parlementaire lorsqu'un nombre important d'amendements a été déposé par l'opposition. Sur le fond, il est important de souligner que la politique mise en œuvre par la précédente majorité a permis de créer plus de deux millions d'emplois et de diminuer le chômage d'un million pendant cinq ans, en bénéficiant certes d'une conjoncture économique plus favorable, mais en prévoyant également les instruments nécessaires pour accompagner au mieux cette croissance. Or le plan annoncé par le Premier ministre ne semble pas s'inscrire dans une vision économique bien définie.

Quant aux distorsions créées lors du passage à l'emploi d'un bénéficiaire du revenu minimum d'insertion (RMI), il faut également rappeler qu'un système d'intéressement a été mis en place par le précédent gouvernement afin de répondre à ce problème. Celui-ci présentait de nombreux avantages, liés notamment au fait que les aides étaient étalées sur une année, ce qui, de fait, a permis l'insertion de ces publics défavorisés. Or, si ce dispositif simple aurait naturellement pu être évalué, voire modifié, l'actuel

gouvernement l'a pourtant supprimé et il semble évident que la prime de 1 000 euros proposée par le Premier ministre ne parviendra pas à remédier à cette situation de façon efficace et durable.

Mme Martine Billard a estimé que, sans faire preuve de fatalisme, on peut néanmoins contester les choix économiques opérés par le gouvernement. Ainsi, les exonérations quasi-systématiques de cotisations sociales ont constitué autant de recettes budgétaires qui auraient pu être utilisées plus efficacement en faveur d'autres mesures pour l'emploi, comme par exemple l'aide au développement des énergies durables ou encore la recherche.

La prime de 1 000 euros constitue par ailleurs une fausse bonne idée, dans la mesure où cette aide ponctuelle ne saurait suffire à redonner confiance aux Français, qui ont besoin de garanties plus fermes et durables quant à leur conditions de logement, leurs frais de transport ou encore l'accès aux crèches.

Après avoir souligné que ces débats entre les intentions, bonnes ou mauvaises, et l'efficacité sont de fait inépuisables, puisque chacun peut avoir raison selon son angle d'approche, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– Le choix d'utiliser la procédure des ordonnances vise à répondre au message très fort adressé le 29 mai dernier, qui est de mettre en œuvre des actions efficaces, après que ce problème de l'emploi a été débattu sans résultat depuis de trop nombreuses années.

– La problématique des petites et très petites entreprises étant très différente de celle des grands groupes, dont les rapports et l'organisation internes sont évidemment mieux structurés, il est nécessaire de mettre en œuvre des solutions nouvelles et adaptées à leurs spécificités afin de créer davantage d'incitations au recrutement et de ne pas décourager la croissance des effectifs.

– Quant à l'aménagement des règles de décompte des effectifs d'une entreprise s'agissant des jeunes employés, on peut s'interroger sur le fait que les mêmes critères sont utilisés pour apprécier le seuil d'effectifs au-delà duquel s'appliquent les règles concernant les conditions d'exercice des droits collectifs (représentation du personnel et syndicale) et celles concernant des dispositions de portée essentiellement financière, alors que ces problématiques sont très différentes. Cela dit, vu la situation de l'emploi des jeunes, on peut penser que toute mesure susceptible de créer des emplois pour eux est bonne à prendre, même si elle affecte les seuils de représentation.

– Quant à la diminution du chômage sous la majorité précédente, il est à souligner que la reprise de sa progression avait de fait commencé la

dernière année de la précédente législature, ce qui tend à démontrer que les instruments de la politique économique retenue n'étaient pas en réalité efficaces.

– On ne peut enfin comparer le contrat nouvelles embauches avec l'idée généreuse d'un contrat à durée indéterminée très protecteur, dès lors que l'on sait que plus des trois-quarts des jeunes sont recrutés sous contrat à durée déterminée (CDD). C'est donc avec le CDD, et son caractère précaire, qu'il convient au contraire de comparer les mesures proposées par le gouvernement.

En conclusion, ce projet de loi permettra d'apporter des solutions immédiates et concrètes au problème du chômage, en répondant aux attentes des Français bien plus que ne le ferait la poursuite de débats théoriques sur ce sujet.

Le président Jean-Michel Dubernard a rappelé que les commissaires sont invités à participer aux différentes auditions organisées par le rapporteur, qui auront lieu le lundi 27 juin prochain.

Puis la Commission est passée à l'examen des articles du projet de loi.

Article 1^{er} : Champ de l'habilitation

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

Article 2 : Durée de l'habilitation

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

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

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

– **M. Claude Gaillard**, rapporteur sur le projet de loi habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi (*sous réserve de son dépôt*)

– **M. Pierre Morange**, rapporteur sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail – n° 2366.

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

Mercredi 22 juin 2005

Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a examiné, sur le rapport de **M. Jean-Pierre Grand**, le projet de loi relatif aux **concessions d'aménagement (n° 2352)**.

Avant de céder la parole au rapporteur, le **Président Patrick Ollier** a rappelé l'importance du projet de loi, les sociétés d'économie mixte (SEM) d'aménagement étant l'instrument qui permet aux maires d'aménager leurs villes. Il a ainsi constaté que pour les maires, les SEM constituaient le prolongement des services municipaux organisés autrement, apportant davantage de facilité et de souplesse pour cibler une opération d'aménagement et la réaliser. Il a ensuite tenu à rappeler, dans la perspective de la création de sociétés publiques locales d'aménagement, qu'au niveau européen, la France et le Luxembourg étaient les deux seuls pays où il n'y avait pas de sociétés locales à cent pour cent publiques. Il a par ailleurs estimé que si les établissements publics locaux d'aménagement mis en place par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine étaient des instruments très intéressants, leur création nécessitait au minimum une année alors que les SEM étaient des outils d'ores et déjà opérationnels. Ainsi, après avoir rappelé que le projet de loi aurait pour effet de soumettre toute SEM aux règles de publicité et de concurrence, quel que soit le degré de participation du secteur privé, il s'est prononcé en faveur de la création de sociétés publiques locales. Il a néanmoins noté que le Gouvernement n'était pas favorable à cette mesure, arguant du fait que ces structures seraient, de fait, exonérées des règles de publicité. Il s'est cependant dit lui-même très favorable à la création de ces sociétés à cent pour cent publiques qui permettraient aux maires d'avoir les moyens de conduire des projets d'ici les prochaines échéances municipales. S'appuyant sur les délais de création des établissements publics locaux d'aménagement et la durée moyenne de montage des projets d'aménagement, il a insisté sur le fait qu'il serait impossible aux maires de mener à bien leurs engagements sans ce nouvel instrument.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur, a souligné à son tour que le projet de loi concernait les élus locaux au premier chef avant de présenter les principales mesures du texte. Considérant la brièveté du texte, il a rappelé que l'objectif premier du projet de loi était de répondre aux exigences de transparence de la Commission européenne, objectif dont il a estimé qu'il répondait également aux convictions de la majorité. Il a ensuite expliqué que le contenu de la réforme visait, d'une part, à soumettre les contrats d'aménagement à des principes de transparence, de publicité et de mise en concurrence et, d'autre part, à supprimer la distinction entre les conventions d'aménagement dites publiques et les conventions ordinaires, pour revenir à la dénomination de concessions d'aménagement en vigueur avant l'adoption de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi SRU. Enfin, il a insisté sur le fait que dans un souci de sécurité juridique, l'adoption du projet de loi devrait permettre, non seulement de mettre le droit national en conformité avec le droit communautaire et d'éviter la censure du juge national, mais également de sécuriser les contrats passés. Il a donc exprimé son intention de soumettre à la Commission un amendement de validation des contrats déjà passés afin d'éliminer les risques de recours contre des opérations en cours ou terminées depuis peu.

M. Jean Proriol est intervenu afin d'exprimer son adhésion aux points de vue exposés par le Président et le rapporteur sur la question des SEM. Constatant qu'en l'état actuel de la législation, les fonds publics étaient limités à 85 % du capital des SEM et que les maires étaient en conséquence obligés de faire appel à des partenaires privés, il a dénoncé le manque de transparence du système actuel dans lequel les banques sont à la fois actionnaires et bailleurs de fonds des SEM par le biais des emprunts souscrits par celles-ci. Il a ainsi estimé que si le droit communautaire devait désormais s'appliquer et impliquait que les maires se séparent de leurs partenaires habituels au sein des SEM pour y faire entrer des personnes physiques, il était nécessaire d'aller au bout de cette démarche en mettant en place les mêmes instruments que nos voisins et en créant des SEM « monocommunes ».

M. Philippe Pemezec a exprimé son attachement aux SEM et a tenu à souligner leur efficacité aussi bien sur le territoire communal qu'à l'extérieur de celui-ci, émettant en conséquence des réserves sur une éventuelle limitation de leur champ d'action. Considérant que les SEM ne devaient pas être privées de cette souplesse et de cette possibilité, il s'est dit favorable à ce qu'elles puissent répondre à des appels d'offre sur des territoires autres que le territoire communal.

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

Article 1^{er} (article L. 300-4 du code de l'urbanisme) : *Règles de publicité applicables aux concessions d'aménagement*

La Commission a tout d'abord *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur. Elle a ensuite *rejeté* un amendement de **Mme Nathalie Gautier**, prévoyant que la commission mentionnée à l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales chargée de l'examen des offres dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la gestion d'une opération d'aménagement.

Elle a ensuite examiné deux amendements identiques présentés l'un par le rapporteur et l'autre par Mme Nathalie Gautier visant à élargir la définition des missions confiées aux aménageurs dans le cadre des concessions d'aménagement. **Le rapporteur** a indiqué que les missions des concessionnaires ne pouvaient en effet se réduire aux travaux, aux études de réalisation, aux achats et reventes de biens immobiliers mais pouvaient également inclure des tâches liées à l'accompagnement social ou à la promotion de l'opération. La Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur, l'amendement de Mme Nathalie Gautier devenant sans objet, puis l'article 1^{er} *ainsi modifié*.

Article 2 : *Contenu du traité de concession d'aménagement*

La Commission a examiné un amendement du rapporteur visant à préciser les modalités de participation du concédant au financement de l'opération d'aménagement afin de prendre en compte non seulement les apports financiers mais également les apports en terrains qui sont fréquents. La Commission a *adopté* cet amendement, un amendement semblable de Mme Nathalie Gautier, devenant sans objet.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, ainsi qu'un autre amendement du même auteur, visant à préciser que le délai d'examen par la collectivité des documents prévus à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme est de trois mois.

Puis la Commission a *adopté* trois amendements rédactionnels du rapporteur et l'article 2 *ainsi modifié*.

Article 3 (articles L. 300-5-1 et L. 300-5-2 [nouveaux] du code de l'urbanisme) : *Règles de publicité et de mise en concurrence applicables aux contrats de travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre*

La Commission a examiné un amendement présenté par Mme Nathalie Gautier visant à soumettre aux principes de publicité et de mise en concurrence prévues par l'ordonnance n° 2005-649 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics les contrats de travaux, d'études ou de maîtrise d'œuvre conclus par l'aménageur pour l'exécution de la concession.

Emettant un avis défavorable à son adoption, **le rapporteur** a indiqué qu'il ne distinguait pas le cas où les travaux bénéficient d'un financement public du cas où ces travaux sont réalisés par un aménageur privé avec des fonds privés. Il a en outre indiqué qu'un décret fixerait les dispositions relatives aux aménagements réalisés sans fonds publics.

Mme Nathalie Gautier a indiqué que son amendement visait plus spécifiquement le cas où les travaux réalisés dans les opérations d'aménagement sont destinés à être incorporés au domaine public, estimant que, dans ce cas, tous les aménageurs devaient être soumis aux mêmes règles de concurrence. Elle a en effet indiqué qu'actuellement, un aménageur privé n'est pas soumis aux mêmes règles de concurrence que celles applicables aux sociétés d'économie mixte pour un même contrat de travaux ou de main-d'œuvre.

M. Yves Simon a déploré le fait que l'amendement aille dans le sens d'une mise en concurrence accrue des entreprises nationales par rapport aux entreprises des Etats membres de l'Union européenne.

M. Léonce Deprez a en revanche apporté son soutien aux arguments de Mme Nathalie Gautier.

Le rapporteur a estimé que cet amendement était dangereux, dans la mesure où il pourrait conduire à condamner les sociétés privées. Il a ajouté qu'une entreprise à capitaux totalement privés devait rester libre de passer des marchés selon les modalités qu'elle a choisies.

M. François Brottes a indiqué que le groupe socialiste voulait assurer, par le biais de cet amendement, la conformité des contrats de travaux au droit communautaire de la concurrence.

Le rapporteur, soutenu par M. Jean Proriol, ayant maintenu son opposition à cet amendement, la Commission l'a *rejeté*.

Puis, elle a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, ainsi que l'article 3 *ainsi modifié*.

Article 4 : *Participation des propriétaires à l'aménagement d'un terrain situé en ZAC*

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

Article 5 : *Mise en cohérence des articles L. 212-2 et L. 213-3 du code de l'urbanisme avec le régime des concessions d'aménagement*

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

Article 6 : *Adaptation des articles L. 1523-2, L. 1523-3 et L. 1523-4 du code général des collectivités territoriales à la notion de concession d'aménagement*

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur ainsi que l'article 6 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 6 : *Création des sociétés publiques locales*

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par le président Patrick Ollier et le rapporteur visant à autoriser les collectivités territoriales et leurs groupements à prendre des participations, avec d'autres personnes publiques, dans des sociétés publiques locales dont elles détiennent la totalité du capital.

Indiquant qu'une partie du Gouvernement était opposée à l'adoption de cet amendement, le **président Patrick Ollier** a rappelé que la possibilité, ouverte par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dite « *loi Borloo* », de créer des établissements locaux d'aménagement avec un capital entièrement public ne permettait pas de mener à bien rapidement certains projets.

Il a estimé nécessaire de prévoir la possibilité de créer des sociétés publiques locales, juridiquement distinctes des services de la collectivité locale, lui permettant de mettre en œuvre ses projets d'aménagement avec une certaine souplesse sans pour autant avoir recours à la création d'une société d'économie mixte. Il a souhaité qu'il soit précisé que le champ d'action de cette nouvelle société serait limité au périmètre de la collectivité qui en est à l'origine.

Le rapporteur a également estimé nécessaire de limiter l'action de cette société au périmètre de la collectivité qui l'a créée. Il a en outre indiqué que la détention du capital de ces sociétés par des personnes publiques serait un gage de transparence, par rapport au régime actuellement applicable aux sociétés d'économie mixte.

M. Léonce Deprez s'est interrogé sur la nature de ces sociétés publiques locales.

Estimant que cet amendement conduirait à introduire une disposition très importante dans le projet de loi, **M. François Brottes** a jugé paradoxal que la majorité actuelle veuille protéger de la concurrence certaines interventions des collectivités locales.

Il s'est interrogé sur la limitation du champ d'intervention de ces sociétés au seul périmètre de la collectivité locale l'ayant créée, rappelant que les régies municipales d'électricité s'étaient depuis peu affranchies d'une limitation comparable.

Il a en outre demandé si ces sociétés ne conduiraient pas à privatiser l'ensemble des services municipaux, un maire pouvant créer une société publique locale pour gérer tout service relevant actuellement de services de la commune. Il a donc estimé que ces sociétés pourraient être utilisées pour contourner le droit applicable à la fonction publique territoriale ou aux délégations de service public. Il a néanmoins reconnu la nécessité d'examiner un dispositif en vigueur dans les autres États de l'Union européenne.

M. Jean Proriol a rappelé que cet amendement ne conduirait pas à supprimer les sociétés d'économie mixte, avec une participation publique variable entre 50 et 85 % du capital et la possibilité d'intervenir en dehors du territoire de la collectivité qui en est à l'origine.

Il a estimé qu'il créait un nouvel outil juridique à la disposition des collectivités. Indiquant qu'il existait aujourd'hui 16 000 sociétés de ce type dans les 25 pays membres, salariant environ 1,125 million de personnes en toute légalité, il a estimé que les instances européennes seraient déjà intervenues si un tel dispositif était contraire au droit communautaire.

Il a précisé que la société publique locale aurait le statut d'une société anonyme dont le capital est détenu en totalité par des personnes publiques.

Il a estimé que la possibilité de créer des sociétés publiques locales mettrait un terme aux contentieux relatifs à la conformité du fonctionnement de certaines sociétés d'économie mixte avec le droit communautaire, et permettrait de rendre plus transparent leur fonctionnement actuel. Il a jugé que les sociétés publiques locales répondaient à la même logique que celle des établissements d'aménagement local prévus par l'article 61 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, tout en n'étant pas limitées à la rénovation urbaine.

Le président Patrick Ollier a estimé que le fonctionnement actuel des sociétés d'économie mixte, bien que conforme au droit communautaire, reposait sur une certaine hypocrisie, dans la mesure où la procédure de mise en concurrence n'empêche pas que la collectivité choisisse

la société qu'elle a créée. Il a estimé nécessaire de clarifier la situation, afin d'éviter les contentieux.

Le rapporteur a indiqué que les dérives éventuelles de ce nouveau dispositif seraient immédiatement relevées par les chambres régionales des comptes. Il a en outre proposé un sous-amendement visant à préciser que ces sociétés sont dédiées à l'aménagement du périmètre de la collectivité locale.

M. Jean Proriol a proposé un sous-amendement concurrent, prévoyant que ces sociétés sont dédiées « à l'aménagement et à l'équipement du territoire de leurs actionnaires ».

M. Daniel Boisserie a estimé nécessaire de préciser que ces sociétés sont dédiées exclusivement à l'aménagement et à l'équipement des territoires sur lesquels elles sont créées.

Après que **M. François Brottes** a indiqué que le groupe socialiste ne participerait pas au vote, **M. Jean Proriol** et **M. Yves Simon** ont précisé qu'ils souhaitaient cosigner l'amendement. Puis, la Commission a *adopté* le sous-amendement de M. Jean Proriol et l'amendement *ainsi sous-amendé*.

Puis, suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* deux amendements de Mme Nathalie Gautier, tendant à prévoir un contrôle des chambres régionales des comptes sur le rapport produit par le bénéficiaire de la concession, prévu à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme. Le rapporteur a en effet indiqué qu'en vertu du droit en vigueur, les chambres régionales des comptes contrôlèrent les comptes des concessionnaires dès lors que l'apport de la commune serait supérieur à 1500 euros, c'est-à-dire pour toutes les zones d'aménagement concertées, sauf celles qui seraient entièrement financées par l'aménageur.

Article additionnel après l'article 6 : Rédaction de l'article L. 213-11 du code de l'urbanisme

La Commission a *adopté* un amendement de cohérence du rapporteur portant article additionnel après l'article 6.

Article additionnel après l'article 6 : Prorogation du délai prévu par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit pour l'élaboration d'ordonnances

La Commission a *adopté* l'amendement n° 1, présenté par le Gouvernement, prévoyant la prorogation du délai dans lequel le Gouvernement est habilité à prendre une ordonnance de simplification et d'harmonisation des différents régimes d'enquêtes publiques.

Article additionnel après l'article 6 : *Validation des conventions d'aménagement passées*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur, permettant la validation des concessions d'aménagement, des conventions publiques d'aménagement et des conventions d'aménagement signées avant la publication du projet de loi. En revanche, elle a *rejeté* un amendement de Mme Nathalie Gautier ayant le même objet, le rapporteur ayant indiqué qu'il posait des problèmes rédactionnels.

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

* *
*

Mercredi 22 juin 2005

Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a entendu **M. Renaud Dutreil**, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales sur le projet de loi en faveur des **petites et moyennes entreprises**.

Le président Patrick Ollier a souhaité la bienvenue à M. Renaud Dutreil, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, rappelant qu'il avait attaché son nom à la loi sur l'initiative économique, qui a produit d'excellents résultats, et a souligné que le présent projet, qui en est le prolongement, est le fruit d'une vaste concertation. Plusieurs groupes de travail avaient été constitués par M. Christian Jacob, alors en charge de ce département ministériel, et la Commission des affaires économiques avait créé, sur la question des relations commerciales, une mission d'information présidée par Luc-Marie Chatel, et dont les rapporteurs étaient Jean-Paul Charié, Michel Raison et Jean Dionis du Séjour. Le Gouvernement avait sursis à légiférer dans l'attente des conclusions de la mission, dont il a en grande partie tenu compte. La Commission reste toutefois résolue à améliorer la rédaction initiale du texte, qui risque sur certains points de poser plus de problèmes qu'il n'en résout, et table sur l'objectivité du ministre pour trouver un accord avec le Gouvernement.

M. Renaud Dutreil, ministre des PME, a remercié le président Patrick Ollier d'avoir souligné l'importance du projet et rappelé que celui-ci se situe dans la droite ligne de la loi sur l'initiative économique, qui a permis de « démocratiser » la création d'entreprises. Il s'agit d'un texte concret, de bon sens, pragmatique et non idéologique, dont la finalité est quadruple : appuyer la création et le développement des entreprises ; favoriser l'emploi en améliorant différents statuts jusqu'ici précaires ou mal définis ; faciliter la transmission des entreprises pour ne pas voir disparaître des savoirs, des techniques et des gisements d'emplois ; revoir le cadre juridique des relations commerciales dans un souci d'équilibre, de transparence et de sécurité de l'ensemble des acteurs.

Dans la mesure où les membres de la Commission ont été associés étroitement à l'élaboration du projet, point n'est besoin de passer en revue le détail de ses dispositions, à l'exception de la réforme de la loi Galland, qui en constitue le cœur et que le Sénat, saisi du texte alors que le Gouvernement était tout juste constitué, n'a guère modifiée. Depuis 2002-2003, une prise de conscience collective s'est opérée quant à la nécessité de stopper la dérive des « marges arrière », une circulaire interprétative a été publiée le 16 mai 2003, et l'accord conclu le 17 juin 2004 à l'initiative du ministre d'Etat, ministre de

l'économie, des finances et de l'industrie de l'époque a produit des résultats immédiats, mais qui ne sauraient dispenser le législateur de réviser la loi Galland, sachant que, si la critique est aisée, l'art est difficile, et que toute réforme s'attire des critiques aussi aiguës que celles dont la réglementation actuelle est l'objet.

L'article 31, qui définit le mode de calcul du seuil de revente à perte, constitue le fondement de cette révision, et mérite sans doute d'être mieux expliqué pour être mieux compris, mais il est d'autres questions, comme l'appréciation du caractère léonin ou non d'un accord de gamme, la définition de la coopération commerciale, les conditions du contrôle. La législation française est devenue, au fil des textes successifs, l'une des plus complexes d'Europe ; il faut veiller à ce que ceux qui cherchent à la contourner ne soient pas encouragés à s'engouffrer dans ses failles...

M. Serge Poignant, rapporteur, a souligné l'importance du projet de loi dans la stratégie de lutte pour l'emploi du Gouvernement, et témoigné, pour avoir contribué à son élaboration à la tête d'un des groupes de travail du ministère, de la concertation très large à laquelle il a donné lieu avec les professionnels concernés, lesquels lui réservent d'ailleurs un accueil favorable.

Quelques questions demeurent cependant.

Certaines mesures en faveur des petites entreprises artisanales ou commerciales ne devraient-elles pas être étendues aux professions agricoles ? Certains aspects simples, comme l'obligation faite au conjoint de choisir un statut ou la possibilité de recourir au tutorat, pourraient être réglés sans attendre la loi d'orientation agricole.

Le président de la République, lors de ses vœux aux forces vives de la nation en janvier 2005, avait préconisé l'alignement de la taxation des plus-values professionnelles sur le régime des plus-values immobilières, exonérées au bout de quinze ans. Ne pourrait-on, sans attendre la loi de finances, adopter dès maintenant cette mesure, éventuellement assortie d'un plafond d'application ?

Le Sénat a élargi le dispositif de provision pour investissement de l'article 8 aux entreprises créées depuis moins de cinq ans au lieu de trois, aux entreprises reprises et aux EURL imposées à l'impôt sur le revenu. Est-il envisagé d'aller plus loin ?

La gérance-mandat permet la constitution d'un vivier d'entrepreneurs potentiels qui peuvent ainsi s'initier à la situation de gérance en laissant la responsabilité patrimoniale à la charge du mandant. Or l'article 16, qui vise à consolider cette formule, recourt à une terminologie qui renvoie à

l'univers juridique du salariat. Cela ne risque-t-il pas d'avoir un effet contraire à celui désiré ?

L'amélioration du statut de conjoint collaborateur repose sur une cotisation obligatoire à l'assurance-vieillesse, fondée soit sur une assiette propre, soit sur un partage de l'assiette du chef d'entreprise. Le Gouvernement serait-il d'avis d'imposer cette dernière option seulement pour les premières années suivant la création de l'entreprise ?

La suppression du rapport de contrôle interne pour les sociétés non cotées, proposée par la Commission des affaires économiques du Sénat, n'a pas reçu l'aval du Gouvernement. Or le respect de cette obligation s'apparente, dans les petites structures, à un exercice assez virtuel, inutilement coûteux. Le ministre peut-il expliquer davantage sa position ?

Des dispositions ont été introduites par le Sénat, à l'initiative du Gouvernement, sur les fraudes transnationales. Face au développement des interventions d'entreprises étrangères sur le territoire national, il importe en effet de prévenir tout risque de dumping social. Les mesures prises par la France pour transposer la directive de 1996 sur le détachement de salariés étrangers sont-elles suffisantes ? Sur quels points le Gouvernement entend-il aller au-delà de la directive ?

La réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie marque l'aboutissement d'un long processus de concertation. Un bon équilibre a été trouvé, mais le ministre peut-il confirmer que la réaffirmation du rôle des CCI ne modifie en rien celui des organisations professionnelles ? Quelles sont les intentions du Gouvernement en matière d'éligibilité des ressortissants non communautaires ? Où en est la préparation des nombreux décrets mentionnés au titre VII relatif aux chambres de commerce ? Et quel est l'état d'avancement de l'élaboration du futur code des métiers et de l'artisanat ?

M. Luc Chatel, rapporteur, a remercié le Gouvernement d'avoir associé la Commission à l'élaboration du projet et remercié le président Patrick Ollier d'avoir créé, dès juin 2004, un groupe de travail sur les relations commerciales, puis, à l'automne, une mission d'information, qui a fait des propositions sur ce sujet hautement complexe aux enjeux considérables.

Le projet reprend certaines recommandations de la mission : il affirme la non-négociabilité des conditions générales de vente, qui permet de rapprocher le prix de vente de la réalité économique ; il tend à encadrer la coopération commerciale, qui a donné lieu à d'importantes dérives ces dernières années ; il renforce la sanction des abus et la rend plus efficace ; il inverse la charge de la preuve en faveur des fournisseurs. Le Sénat a certes supprimé la disposition relative aux « accords de gamme », que le Gouvernement entendait limiter, mais le sujet, qui est de ceux qui tiennent à

cœur aux membres de la mission, donnera lieu à des échanges nourris dans l'hémicycle.

Des interrogations demeurent également sur le mode de calcul du seuil de revente à perte, qui fait l'objet de l'article 31. Un consensus s'était dégagé, au sein de la mission, sur la nécessité de conserver le principe de la loi Galland en corrigeant les effets pervers, de façon à assurer des relations plus transparentes et plus équilibrées, ce dont le consommateur, grand oublié de ces dernières années, ne pourra que profiter. Les marges arrière devront être éradiquées progressivement, selon une formule que la Commission s'efforcera d'affiner pour la rendre aussi adaptée que possible à la réalité économique.

M. Jean-Paul Charié a insisté, au nom du groupe UMP, sur l'importance des petites et moyennes entreprises dans l'économie nationale : ce sont elles qui animent la concurrence, laquelle est absente des secteurs dominés par des oligopoles ; elles concourent aussi à l'aménagement du territoire, à la transmission des savoir-faire et au développement humain ; elles constituent, enfin, un immense gisement potentiel d'emploi.

Or, les PME sont découragées, pour ne pas dire exaspérées par les contrôles incessants - techniques, sanitaires, fiscaux - dont elles sont l'objet de la part d'administrations qui jamais ne leur reconnaissent le moindre droit à l'erreur, alors que les professionnels du droit eux-mêmes se perdent dans le maquis des textes et que les grandes surfaces se vantent quasi ouvertement de s'asseoir sur la loi !

Quant aux mesures prises pour leur faciliter l'accès au financement, elles restent bien souvent lettre morte : combien de fonds d'investissement de proximité ont été créés, quel volume d'épargne ont-ils collecté, et à quoi a-t-il été employé ? Personne n'en sait rien. Et les moyens accordés à OSEO, ex-Banque de développement des PME, ne permettent de financer que 24 000 prêts par an.

Les délais de paiement imposés par les fournisseurs, qui sont de 33 jours en moyenne, équivalent à un crédit gratuit de 170 milliards d'euros, dont les administrations publiques ne sont pas les dernières à abuser. En outre, l'UGAP et le ministère des finances, en décidant de centraliser leurs achats de fournitures, ont évincé les PME de nombreux marchés.

La réglementation du travail est perçue comme trop contraignante par un dirigeant de PME sur deux, et beaucoup seraient prêts à embaucher s'il y avait plus de souplesse et de flexibilité. La confiance des dirigeants de PME dans le Gouvernement est tombée de 54 % en 2002 à 20 % en 2005, et seuls 15 % d'entre eux se disent optimistes. Alors qu'ils avaient créé 60 000 emplois en 2001, ils n'en créent quasiment plus aujourd'hui.

Les mesures annoncées par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale sont de bon sens, et méritent d'être soutenues. Certains articles du projet sont néanmoins trop complexes : ainsi, l'article 8 relatif aux provisions pour investissement comporte pas moins de quinze contraintes – il serait bon que le ministre se souvienne qu'il a promis d'être le ministre de la simplification ! S'agissant des chambres de commerce et d'industrie, qui font l'objet du titre VII, il serait temps de mettre davantage l'accent sur ce qu'elles doivent faire que sur ce qu'elles peuvent faire... Enfin, la loi Galland doit être avant tout rendue applicable, car rien n'est pire qu'un texte que les tribunaux sont incapables d'appliquer, ou que le pouvoir politique est impuissant à faire respecter ; par ailleurs, il ne faut pas confondre l'interdiction de revendre au-dessous du prix d'achat et la lutte contre la pratique des marges arrière.

M. Michel Vergnier a regretté, au nom du groupe socialiste, que le projet de loi vienne en discussion de façon précipitée, et que l'urgence déclarée prive le législateur d'utiles navettes : ceux qui sont concernés par ses dispositions méritaient de meilleures conditions d'examen, d'autant que certains points font l'objet de nombreuses réserves, critiques ou craintes. La nécessité de soutenir les PME n'est guère contestée, ni celle de réformer la loi Galland. L'amélioration du statut des conjoints, la facilitation de la transmission, la régulation des enchères électroniques sont assurément des éléments positifs. Reste que les sujets abordés sont bien disparates : réforme des chambres de commerce et d'industrie – mais non pas, étrangement, des chambres de métiers-, sociétés d'exercice libéral, travail illégal, travail dans l'industrie cinématographique, etc. Surtout, on peut redouter que certaines dispositions ne soient contrecarrées par d'autres textes du Gouvernement, comme le projet de loi sur les services à la personne, ou comme le contrat nouvelle embauche, assimilable à une sorte de contrat de 24 heures renouvelable 730 fois... Il n'y a, enfin, aucune mesure en faveur des salariés des PME, ni de l'aide à la reprise par le salarié principal - qui est souvent, pourtant, le mieux placé car le plus apte -, et la création du comité d'action sociale inter-entreprises, naguère envisagée par le secrétaire d'État François Patriat, ne semble pas davantage à l'ordre du jour.

M. André Chassaigne a précisé, au nom du groupe communiste et républicain, qu'il ne développerait pas, sur un texte présenté par le ministre comme « concret », « pragmatique » et « de bon sens », une argumentation de type « idéologique », mais qu'il se réservait d'aborder en séance publique la question des droits des salariés dans les entreprises. Le statut des conjoints est une avancée appréciable, d'autant qu'elle concerne également les concubins et les pacsés. Mais les patrons de PME que l'on rencontre sur le terrain ne font pas de la « souplesse » qui leur permettrait d'embaucher leur revendication première : ils se plaignent avant tout d'être asphyxiés par les frais financiers, d'avoir grand mal à obtenir les prêts nécessaires à leur développement, et d'être

étranglés – notamment dans des secteurs comme la sous-traitance automobile ou la plasturgie - par les donneurs d'ordres, qui leur demandent, mois après mois, de tirer sans cesse davantage sur leurs prix. Une action plus volontariste est nécessaire sur ces trois fronts. On avait espéré régler, dans la loi de finances pour 2004, le problème des sous-traitants qui ne sont pas propriétaires de leur outillage, en réincorporant celui-ci dans l'assiette de taxe professionnelle du donneur d'ordres, mais on s'aperçoit aujourd'hui que certains détournent la loi en passant par des intermédiaires étrangers !

Quant au soutien à l'innovation et aux transferts de technologie, doit-il être laissé à la discrétion des conseils régionaux, ou faire l'objet d'une politique d'État ?

Enfin, la fixation par décret des circonscriptions et des sièges des chambres de commerce et d'industrie ne fait-elle pas courir le risque d'une suppression autoritaire de chambres correspondant à certains bassins d'emploi ?

M. Jean Dionis du Séjour a salué, au nom du groupe UDF, le retour de M. Renaud Dutreil dans un ministère où il avait laissé un bon souvenir, estimé que la partie du projet qui tend à faciliter de la vie des petites et moyennes entreprises n'appelle que des amendements d'ampleur limitée, et regretté que la réforme des chambres de commerce et d'industrie, sans doute opportune, ne soit pas couplée à celle de l'urbanisme commercial – qui devrait sans doute comporter la création de commissions régionales d'équipement commercial.

S'agissant de la réforme, très attendue, de la loi Galland, le Parlement a tous les éléments pour trancher : il dispose des analyses de terrain quant aux résultats de l'accord obtenu en juin 2004 par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget, il dispose aussi de l'excellent rapport Canivet, dont la mission d'information s'est beaucoup servie, ainsi que des conclusions du groupe de travail. Le dispositif proposé limite les marges arrière à 20 % du prix net des produits ; il s'agit d'un compromis qui ne peut être que temporaire, l'objectif à atteindre étant la suppression complète, à terme plus ou moins rapproché, des marges arrière. Ceux qui s'opposent à cette suppression mettent en avant le risque d'une violente guerre des prix. C'est une perspective que les résultats actuels des groupes de distribution rendent peu probable. D'aucuns redoutent le retour de la pratique des prix d'appel, mais toute une partie du commerce travaille déjà en « triple net ». Quant à la définition de la coopération commerciale, elle fait déjà débat, et une plus grande audace serait bienvenue dans la rédaction de l'ensemble des articles 28 à 31.

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

– les dispositions relatives aux professions agricoles seront prises dans le cadre de la loi d'orientation agricole, qui sera examinée très prochainement ;

– l'article 23 sur les sociétés civiles artisanales à responsabilité limitée a été supprimé par le Sénat avec l'accord du Gouvernement. Pour séduire les artisans rétifs à se constituer en société, il faudrait un statut combinant les avantages de la forme sociétaire et ceux du statut de travailleur indépendant, mais la difficulté de confection d'un tel objet juridique a conduit le Gouvernement à renoncer, au moins provisoirement ;

– l'alignement du régime des plus-values sur celui en vigueur pour l'immobilier, annoncé par le président de la République en janvier 2005, n'est que justice. Comment défendre l'idée que deux frères ayant reçu la même part d'héritage et l'ayant réinvestie, l'un dans une entreprise et l'autre dans un appartement, soit traités différemment sur le plan fiscal, en défavorisant qui plus est celui qui a pris les plus grands risques ? Le dispositif sera probablement présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, sans exclure toutefois qu'il le soit plus tôt. Quant aux seuils et aux tranches, il faut s'en méfier car ils présentent de lourds inconvénients ;

– l'étendue du dispositif de provision pour investissement pose un problème purement financier : plus il sera large, plus il sera coûteux ! En accorder le bénéfice à toutes les entreprises de moins de 20 salariés coûterait 300 millions d'euros... Cela dit, annoncer un dispositif et le vider de sa substance afin qu'il coûte le moins cher possible n'aurait pas grand sens. Peut-être pourrait-on tenter l'expérience pour une durée limitée ?

– l'article 16 relatif à la gérance-mandat vise à sécuriser la relation entre mandant et mandataire, qui est parfois un peu floue. Il s'agit bien d'un contrat de nature commerciale, régi donc par le code de commerce, à la différence des gérants d'alimentation, qui relèvent du code du travail. Cela dit, le Gouvernement est ouvert à des amendements susceptibles d'assouplir le dispositif ;

– s'agissant du partage de l'assiette du chef d'entreprise, la formule la plus couramment choisie par les personnes ayant le statut de conjoint collaborateur est celle du forfait égal au tiers du plafond de la sécurité sociale, qui permet de valider chaque année quatre trimestres travaillés ;

– la suppression du rapport de contrôle interne des sociétés non cotées serait plutôt à examiner dans le cadre du projet de loi sur la confiance et

la modernisation de l'économie, mais le Gouvernement est très ouvert à tout ce qui va dans le bon sens ;

– il faut tordre le cou à l'idée que le dumping social est lié à la concurrence déloyale d'entreprises étrangères qui enverraient leurs salariés travailler en France à des conditions de salaire, d'impôt et de charges sociales qui seraient celles du pays d'origine. Que l'on soit français ou polonais, plombier ou autre, il n'y a pas deux poids, deux mesures : il n'y a en France qu'un seul droit social et fiscal, le droit français ;

– l'article relatif au chèque emploi pour les très petites entreprises a été retiré, et cette mesure fera l'objet, après adoption de la loi d'habilitation par le Parlement, d'une ordonnance particulière ;

– l'élection des étrangers non communautaires aux chambres de métiers est sans doute un sujet sensible, mais le Gouvernement souhaite néanmoins rouvrir le dossier, car il est contestable que des commerçants ou artisans payant des impôts et cotisations en France, et ayant leur mot à dire dans la vie économique de leur arrondissement ou de leur département, ne puissent être électeurs consulaires, au motif qu'ils sont originaires de pays extérieurs à l'Union européenne ;

– l'élaboration du code des métiers de l'artisanat est sur la bonne voie et devrait être achevée à la fin de l'année ;

– la réflexion n'est pas achevée sur la réforme de la loi Galland, hormis certains principes comme le caractère obligatoire des conditions générales de vente et l'interdiction de la revente à perte. Mais pour que le seuil de revente à perte soit respecté, encore faut-il qu'il soit calculé de façon appropriée. Par ailleurs, pour réussir, la réforme devra être progressive et ne pas déstabiliser le marché, car personne n'a intérêt à une surenchère à la baisse des prix. Ceux-ci ont déjà bien baissé sur les douze derniers mois : même si ce n'est pas autant qu'on pouvait le souhaiter, il s'agit bien d'une rupture par rapport à la période 1997-2003, durant laquelle prédominait un certain fatalisme quant à l'évolution inflationniste des prix des produits de marques. Mais, indépendamment du mode de calcul du seuil de revente à perte, l'article L. 420-5 du code de commerce prévoit une procédure protectrice abusivement bas, et les distributeurs, d'autre part, ne sont plus en situation de se livrer à une guerre des prix. Au lendemain de la déclaration de politique générale du Premier ministre, les cours des actions de deux grands groupes de distribution ont d'ailleurs baissé ;

– les fonds d'investissement de proximité, au nombre d'une trentaine, ont collecté 90 millions d'euros, soit le quart de la collecte des FCP innovation. Reste la question de leur affectation. On note que les collectivités locales, invitées à y placer de l'argent, ne l'ont pas fait, alors qu'elles avaient la

possibilité de soutenir ainsi les PME sans tomber dans l'économie administrée. Quant à l'emploi des fonds, il est encore un peu tôt pour faire un bilan, car le législateur a fixé un délai de trois ans pour investir l'argent. Par ailleurs, s'agissant des établissements pouvant venir en garantie des prêts, la Sofaris, la BDPME et OSEO, le Premier ministre a souhaité faire de leur mobilisation un axe fort de sa politique de soutien à l'innovation ;

– sur le lancinant sujet des délais de paiement, traditionnellement plus longs dans les pays de l'Europe du Sud, dont la France, que de l'Europe du Nord, le Gouvernement s'apprête à créer un groupe de travail. Plutôt que de modifier brutalement les règles, ou de résoudre le problème par l'injection de capital – dont on peut se demander qui le fournirait -, il faut imaginer un système à la fois progressif et vertueux ;

– le contrat nouvelle embauche est une approche pragmatique, non idéologique, de la réglementation du travail, visant à redonner l'envie d'embaucher. Une PME ne peut être soumise aux mêmes contraintes qu'une entreprise qui emploie 5 000 salariés. Beaucoup d'artisans qui n'ont pas le personnel suffisant pour faire face aux commandes hésitent à embaucher des gens s'ils n'ont pas le temps suffisant pour les tester. C'est pourquoi il est probable que la formule réussira ;

– l'accès aux marchés publics est un sujet très délicat. Sans doute faudrait-il modifier les règles européennes en matière de mise en concurrence, mais cela risque d'être assez long... En attendant, il faudrait obtenir des grands donneurs d'ordres qu'ils s'engagent à affecter une part de leurs marchés aux PME ;

– les chambres de commerce et d'industrie sont trop nombreuses en France, notamment dans certains départements, mais il n'est pas question de procéder autoritairement à des fusions. Huit d'entre elles l'ont fait d'elles-mêmes, deux à deux. Quant aux chambres de métiers, si le projet n'y fait pas référence, c'est parce que leur organisation a déjà été réformée et simplifiée ;

– les appréciations positives de M. Michel Vergnier sur plusieurs points du texte, tels que l'amélioration du statut des conjoints collaborateurs, sont allées droit au cœur du ministre ;

– l'innovation fait bien partie des priorités du Gouvernement, et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé à ce titre des réductions, pouvant aller jusqu'à 65 %, de l'impôt sur les sociétés ;

– on peut regretter l'absence de dispositions visant à réformer l'urbanisme commercial. Un groupe de travail sera créé afin de faire émerger des idées neuves, qui permettraient notamment d'éviter que les commerces de bouche, dont la rentabilité est faible, soient supplantés par les succursales de

grands réseaux du secteur tertiaire, attirés par la perspective de valorisation des fonds de commerce. Il faut réfléchir à des outils d'intervention publique pour préserver la diversité commerciale, ainsi qu'à des règles contraignantes pour améliorer l'esthétique des zones commerciales qui défigurent les abords des villes ;

Le président Patrick Ollier a remercié le ministre de ses réponses précises et de sa proposition de travailler en commun avec la Commission. Pour empêcher que certains types de commerces ne disparaissent des centres-ville au bénéfice des agences bancaires ou de sociétés d'assurance, les maires ne peuvent actuellement compter que sur leur force de persuasion ; il faudrait que la loi leur donne d'autres atouts.

Le ministre a répondu qu'une table ronde aura justement lieu le 11 juillet prochain sur ce sujet avec des représentants des différents secteurs du commerce, et que la présence de représentants de la Commission y sera bienvenue, notamment pour discuter de l'extension éventuelle aux fonds de commerce du droit de préemption.

Le président Patrick Ollier a observé que la CMP sur le présent texte se réunirait probablement ce matin-là, sous sa présidence.

M. Michel Raison s'est dit favorable à l'éligibilité des entrepreneurs étrangers, et a souhaité que la mesure soit étendue au secteur agricole.

S'agissant de l'imposition des plus-values, il faut certes éviter les effets de seuil, mais la création de tranches permettrait justement de ménager une certaine progressivité, grâce à quoi les intéressés ne chercheront plus à brider leur chiffre d'affaires pour n'être pas imposés. L'exonération devrait, elle aussi, être étendue à l'agriculture.

Les PME, et même les TPE, dont la réalité économique n'a rien à voir avec celle des grandes entreprises, sont trop souvent traitées comme elles, se voient infliger des contrôles incessants, sont l'objet d'une suspicion systématique. Le ministre peut-il user de son pouvoir pour faire appliquer la loi intelligemment ?

S'agissant enfin de la réforme de la loi Galland, il ne faut pas faire croire que les prix peuvent baisser indéfiniment. Le consommateur est aussi un travailleur, parfois un producteur, il y a donc des limites à ne pas dépasser. Ce qu'il faut surtout, c'est faire cesser les pratiques commerciales détestables des grands distributeurs vis-à-vis de leurs fournisseurs. On avait évoqué la création d'un observatoire des pratiques commerciales. Où en est-elle ?

M. François Brottes a salué le pragmatisme d'un grand nombre de dispositions du projet. Toutefois, s'il est louable de vouloir libérer l'envie

d'embaucher, il faut aussi libérer l'envie d'acheter, en améliorant le pouvoir d'achat des salariés et en leur redonnant confiance dans l'avenir.

S'agissant de la réforme des pratiques commerciales, il faudra veiller, dans la rédaction de l'article 31, à ce que le remède ne soit pas pire que le mal pour le commerce de proximité.

Tout ce qui concerne les activités agricoles ne peut être renvoyé à la loi d'orientation, ne serait-ce qu'à cause des pluriactifs, dont la présence est incontournable en zone de montagne ; il faut que le Gouvernement fasse preuve d'une plus grande ouverture et règle sans attendre ce qui peut l'être.

Quant à la provision pour investissement, le temps de la création et celui de la reprise sont importants, mais celui du développement ne l'est pas moins. Les marchés sont si fluctuants qu'il vaudrait mieux, plutôt que de fixer une limite à trois, quatre ou cinq ans, prévoir une sorte de droit de tirage, dont le chef d'entreprise userait au moment qu'il juge le plus utile.

Mme Arlette Franco a évoqué la question du tutorat : faut-il accorder les mêmes avantages aux apprentis et aux étudiants ?

La pluriactivité doit être traitée soit dans la présente loi, soit dans la loi d'orientation agricole, soit dans la loi sur le tourisme, soit, plus probablement, dans les trois. L'essentiel est d'aboutir à un dispositif d'ensemble, applicable à toutes les personnes concernées.

M. François Dosé a constaté que les agriculteurs cherchent de plus en plus à diversifier leurs activités, notamment vers l'artisanat, car ils craignent de perdre une grande partie des fonds de la PAC dans les années qui viennent.

Il a observé par ailleurs, dans les petits bourgs-centres, un phénomène étrange : depuis quelques années, il est de plus en plus fréquent que, lorsqu'un nouveau commerce ouvre, on s'aperçoive le jour de l'inauguration que l'enseigne est tout autre que celle pour laquelle la demande avait été présentée en Commission départementale d'équipement commercial (CDEC). On peut comprendre que le commerçant change son fusil d'épaule au bout de deux ans si sa première tentative ne marche pas, mais il est plus discutable qu'il le fasse avant même d'avoir ouvert ! Interpellée, Mme Nicole Fontaine, alors ministre déléguée à l'industrie, avait répondu qu'il n'y avait rien à faire contre ces pratiques, qui sapent la crédibilité des élus aux yeux des commerçants et artisans locaux.

Mme Josiane Boyce, après avoir jugé que le projet de loi comportait de nombreuses dispositions intéressantes, a suggéré que les stages d'initiation proposés aux créateurs d'entreprise le soient également à leurs

conjoint, car ce souvent eux qui gèreront l'entreprise pendant que l'artisan lui-même sera sur des chantiers.

Un problème douloureux est celui des conjoints salariés qui, après avoir cotisé aux Assedic, se voient refuser toute indemnisation de chômage en cas de faillite, sous prétexte qu'ils détiennent des parts de l'entreprise, et n'obtiennent, dans le meilleur des cas, que le remboursement des trois dernières années de cotisation. Quant aux chômeurs qui se lancent dans la création d'entreprise, il faut qu'ils retrouvent intacts leurs droits à indemnisation en cas d'échec.

Enfin, s'il est inacceptable d'attendre jusqu'à 160 jours pour être payé, il l'est encore plus de devoir acquitter la TVA sur des factures dont on n'est même pas sûr qu'elles vous seront réglées.

M. Daniel Boisserie a évoqué le sort des conjoints de personnes exerçant des professions réglementées lorsque celles-ci décèdent, ainsi que la difficulté de contrôler et de sanctionner les employeurs établis hors de France qui feraient travailler à plein temps des salariés sous contrat à temps partiel.

Le ministre a apporté en réponse les précisions suivantes :

- les effets de seuil brutaux sont anti-économiques, c'est pourquoi il faut ménager des paliers progressifs ;

- pour que les PME ne se sentent plus prises entre l'enclume de la concurrence et le marteau de l'État, le président de la République avait évoqué en 2002, dans son discours de Saint-Cyr-sur-Loire, l'instauration possible de médiateurs des entreprises, dont la mission serait de rechercher une solution aux litiges entre celles-ci et les administrations avant que ceux-ci n'entrent dans une phase judiciaire ou punitive ;

- l'observation des effets de la réforme de la loi Galland fera l'objet d'un rapport du Gouvernement au Parlement, ainsi que du rapport annuel de la Commission d'examen des pratiques commerciales, dont le projet étend la compétence aux litiges entre fournisseurs et distributeurs ;

- le Gouvernement fait beaucoup pour stimuler l'« envie d'acheter », le Premier ministre a même annoncé des mesures nouvelles à cet effet ;

- s'agissant des pluriactifs, il faut veiller à ce que le statut de conjoint collaborateur n'empiète pas sur celui, différent, de conjoint d'exploitant agricole, mais il est loisible de discuter des aspects qui sont à la jonction des deux secteurs ;

- la question des avantages respectifs des apprentis et des étudiants en matière de tutorat sera étudiée ;

– afin de s’assurer que les ouvertures de commerces correspondent bien aux autorisations délivrées, un décret sera pris, qui définira six grandes catégories d’activité. Il sera ainsi plus facile de faire respecter le principe selon lequel la destination d’un local commercial ne saurait être unilatéralement changée du tout au tout ;

– l’extension de la formation au conjoint du créateur d’entreprise est une bonne idée ;

– la question des conjoints de personnes exerçant des professions réglementées est délicate, car être conjoint de médecin ou d’avocat, par exemple, ne donne pas de compétence particulière dans ce domaine. On peut toutefois envisager des mesures permettant de répondre à certaines situations personnelles.

Informations relatives à la Commission

I – *M. Jean-Pierre Blazy* 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 nommé *M. Jean-Yves Le Bouillonnet* pour siéger à la Commission des affaires économiques, de l’environnement et du territoire (*J. O.* du 21/06/2005).

II – *Mme Arlette Grosskost* 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 UMP a nommé *M. Jérôme Bignon* pour siéger à la Commission des affaires économiques, de l’environnement et du territoire (*J. O.* du 22/06/2005).

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mardi 21 juin 2005*Présidence de M. Edouard Balladur, président*

Accueillant M. Philippe Douste-Blazy, **le Président Edouard Balladur** l'a félicité pour sa nomination et a rappelé que le Ministre avait été membre de la Commission des Affaires étrangères.

Revenant sur les résultats du Conseil Européen des 16 et 17 juin, dont il a rappelé que chacun s'attendait à ce qu'il fût difficile, **M. Philippe Douste-Blazy, Ministre des affaires étrangères**, a souligné que la France, sous l'impulsion du Président de la République, avait tout fait pour qu'un accord soit trouvé, à l'instar de la présidence luxembourgeoise qui s'était fortement engagée. Avec l'échec de ce Conseil, le projet européen fait face à une des plus graves crises de son histoire ; aussi le Ministre a-t-il fait observer que la période qui s'ouvrait allait exiger de la France et de tous ses partenaires beaucoup de volonté pour faire face à ce défi et relancer la dynamique de l'Union européenne.

Rappelant que le premier des deux enjeux de ce sommet européen était de décider de la suite du processus de ratification du projet de traité constitutionnel, il a mis en avant l'intérêt et la densité du débat sur les conséquences du « non » aux référendums en France et aux Pays-Bas : en premier lieu, la nécessité d'une ambition européenne forte a été réaffirmée par tous, chacun ayant pris conscience que l'Europe devait répondre davantage aux attentes légitimes des citoyens. Le Ministre des Affaires étrangères a regretté à cet égard que ce point fondamental, très positif, ait été peu souligné par la presse. En second lieu, le choix a été fait d'une réflexion active en vue d'un large débat dans chaque pays sur le projet européen et les moyens de regagner la confiance des citoyens. Indiquant que ce débat devait évidemment avoir lieu en France, M. Philippe Douste-Blazy a précisé que la France allait également commencer dès maintenant à travailler avec ses partenaires en vue de mettre en valeur une Europe plus concrète, plus visible et plus présente dans la vie et les préoccupations des citoyens. A cette fin, le Président de la République a proposé à ses partenaires, qui l'ont accepté, un rendez-vous exceptionnel entre chefs d'État et de gouvernement au premier semestre 2006, afin que soient évalués les débats nationaux et qu'il soit convenu de la suite du processus.

Enfin, il a été décidé que le processus de ratification se poursuivrait selon les modalités propres à chacun et à la lumière des derniers événements. Le Ministre des affaires étrangères a rappelé à ce sujet que plusieurs États, qui avait programmé des référendums, avaient déjà choisi de les différer, mais que, pour tous, priorité était désormais donnée à la réflexion sur le développement du projet européen, réflexion indispensable dans les circonstances présentes.

S'agissant des perspectives financières, second thème de ce sommet, M. Philippe Douste-Blazy a jugé que le véritable enjeu du nouveau « paquet financier » pour 2007-2013 était le financement de l'élargissement. Rappelant que la France avait plaidé pour un coût raisonnable et équitable et qu'elle avait, au cours des négociations, donné son accord à une augmentation de sa contribution de 1,5 milliard d'euros par an, soit dix milliards d'euros sur l'ensemble de la période, il a expliqué que l'équité impliquait une profonde réforme du chèque britannique, dont la France souhaitait la diminution progressive. Il a fait valoir qu'elle en avait finalement accepté le simple gel, ce qui représentait une dernière tentative de compromis ainsi qu'un effort réel et honnête de tous vers plus d'équité en matière de financement de l'élargissement. En effet, sans la réforme du chèque britannique, le Royaume-Uni serait le seul à ne pas payer pour l'élargissement. Or, la Grande-Bretagne, accompagnée, pour d'autres raisons, par un petit nombre d'États, a refusé ce compromis, alors que l'écrasante majorité des membres du Conseil européen était prête à l'accepter. Le Ministre des Affaires étrangères a jugé ce refus regrettable, en soulignant qu'il représentait une immense déception pour les nouveaux États membres et pour la plupart des anciens ; il en a également souligné le caractère assez incompréhensible, le compromis final étant à la fois favorable au Royaume-Uni sur le chèque britannique et honnête sur la politique agricole commune (PAC). Il a estimé à ce sujet que les Britanniques, qui accusaient la France de défendre une « politique du passé » faisaient bien davantage usage d'arguments du passé sans tenir compte de l'évolution fondamentale de cette politique depuis plus de dix ans ni de l'intérêt d'une grande politique agricole pour notre continent. Il a rappelé que, comptant pour 70 % du budget communautaire il y a vingt ans, la PAC en représentait aujourd'hui 40 % et aurait pesé, dans le compromis proposé, pour 33 % de ce budget. Plus encore, le compromis prévoyait également une forte progression des dépenses de croissance et de recherche (+ 33 % par rapport à 2006), ainsi qu'un financement intégral des dépenses d'élargissement, auxquels les dix nouveaux États membres tiennent évidemment beaucoup. Le tout s'inscrivait dans un budget global plus rigoureux que la proposition initiale de la Commission, soit 871 milliards d'euros sur la période contre 1000 milliards proposés par la Commission.

Le Ministre des Affaires étrangères a ajouté qu'il reviendrait désormais à la future présidence britannique de sortir l'Europe de cette crise

financière, dans laquelle les États qui avaient refusé tout compromis portaient une très lourde responsabilité. Il s'est cependant félicité du fait que les travaux reprendraient sur la base du très utile cadre de négociation établi par la présidence luxembourgeoise, à laquelle il a rendu un hommage sincère et qui avait échoué au dernier moment du fait de l'intransigeance de quelques-uns, au détriment des nouveaux États membres.

Abordant ensuite l'actualité africaine, dont il a souligné la richesse ces dernières semaines, alors que s'était tenue notamment la réunion ministérielle Afrique-France à Paris, M. Philippe Douste-Blazy a souligné que cette réunion avait permis de faire le point entre deux sommets d'Afrique et de France, qu'elle s'était achevée sur l'annonce du thème retenu pour le sommet de décembre, celui de la jeunesse africaine, dont le Ministre des Affaires étrangères a rappelé qu'elle représentait désormais 80 % de la population du continent. Il a ajouté que cette réunion s'inscrivait dans un agenda marqué par d'importantes échéances liées à l'Afrique et au développement : sommet du G 8 au début du mois de juillet, réunion en septembre à New York sur les objectifs du Millénaire, et, enfin, le sommet Afrique-France à Bamako et la réunion de l'Organisation mondiale du commerce à Hong-Kong en décembre prochain. Il a évoqué les principaux points qui avaient été abordés à l'occasion de cette réunion :

- la priorité à accorder à la prévention et à la résolution des conflits, aucun développement durable, ni d'aide au développement n'étant efficaces sans une implication accrue pour la prévention et la résolution des conflits ;

- la volonté des partenaires africains de la France d'exercer la responsabilité politique du règlement des crises et des conflits sur le continent ;

- l'intérêt de conforter le partenariat naturel entre le continent européen et le continent africain ainsi qu'entre l'Union européenne et l'Union africaine ;

- la nécessité de discussions approfondies sur le terrorisme et la criminalité organisée, l'existence d'une menace importante, qui n'est pas nouvelle, supposant la mise en œuvre d'instruments à la fois collectifs et spécifiques ; sur ce thème, la France agit d'ailleurs en liaison étroite avec ses partenaires occidentaux, notamment américains ;

- la nécessité de renforcer l'intégration du continent africain dans le commerce international, en particulier en ce qui concerne les produits agricoles. Le Ministre a souligné à cet égard qu'il n'était pas acceptable en effet qu'en vingt ans, la part de l'Afrique dans le commerce international ait chuté de 10 % à 2 % et rappelé que l'aide, tout en étant indispensable, n'était ni suffisante ni satisfaisante sur le long terme et qu'à ce titre, les décisions visant

à annuler les dettes étaient une étape essentielle mais devaient s'accompagner d'un véritable effort pour une insertion effective de l'Afrique dans les circuits mondiaux financiers, commerciaux et économiques.

Abordant ensuite les questions liées au Moyen-Orient, M. Philippe Douste-Blazy a évoqué la tragique actualité libanaise, qui venait de se traduire par l'assassinat de M. Georges Hawi, homme politique libanais, qui rappelait la fragilité du processus politique en cours au Liban. Il a déclaré que la France condamnait cet acte terroriste, comme elle l'avait fait lors des précédents attentats qui avaient malheureusement endeuillé la campagne électorale. Il a jugé que ces élections constituaient néanmoins une étape importante et constaté que l'ensemble du processus électoral, étalé sur quatre dimanches, s'était déroulé selon le calendrier prévu et dans des conditions normales, conformément à l'une des demandes majeures de la population libanaise et de la communauté internationale. Soulignant que la participation avait été plus forte dimanche après dimanche, il a indiqué que les observateurs internationaux devraient accorder un satisfecit aux autorités du pays et ajouté que l'opposition anti-syrienne, réunissant les partisans de MM. Saad Hariri, Walid Joumblatt et des Chrétiens, aurait la majorité absolue dans le futur Parlement et qu'un nouveau gouvernement devrait être rapidement formé.

Que faut-il retenir de ces élections législatives qui n'auraient pas été possibles sans le vote par le Conseil de Sécurité des Nations unies de la résolution 1559 ?

Le Ministre des Affaires étrangères a tout d'abord souligné que les Libanais avaient su répondre, dans le calme et en nombre, à un processus électoral qui était refusé par certains et qui avait été marqué par l'assassinat de M. Samir Kassir, journaliste et intellectuel franco-libanais. Il s'est félicité de ce que la démocratie était inscrite au cœur du peuple libanais, jugeant que nul ne saurait ni l'en extraire ni lui imposer un nouveau modèle conçu depuis l'extérieur.

Il a noté en deuxième lieu que le Liban devait désormais s'assumer seul, sans avoir recours à une présence étrangère pour fixer son destin, lui seul étant compétent pour définir ses besoins et tracer le programme de réformes qui était indispensable à la résorption de sa dette tout en prévoyant un filet de sécurité sociale pour protéger les plus démunis.

En troisième lieu, il a fait observer que le Liban disposait désormais des moyens pour tourner une page de son passé politique : une élection libre, une majorité claire et forte, et une vie politique débarrassée des ingérences étrangères devraient permettre de traiter les vrais problèmes. Il a plaidé pour l'effacement des jeux politiques et pour l'union des forces vives du pays afin qu'elles puissent procéder aux changements que la population appelle

de ses vœux. Ajoutant que celles-ci devaient résister à la tentation de reprendre leur autonomie et leurs calculs, il a estimé que seul un véritable projet commun, articulé, permettrait au Liban d'affronter ses difficultés.

En dernier lieu, après avoir fait valoir qu'une autorité n'était légitime qu'à condition d'être entière et que la souveraineté n'était pas partageable, il a indiqué que le prochain gouvernement libanais aurait à étendre son autorité à toutes ses institutions et à l'ensemble du territoire national et qu'il lui faudrait notamment trouver une solution qui réponde à la demande de la communauté internationale de démanteler les milices encore opérationnelles au Liban, qu'elles soient libanaises ou non libanaises. Si l'on peut comprendre et admettre que cela nécessite du temps, il n'en reste pas moins que, conformément à l'une des demandes de la résolution 1559 adoptée en 2004 par les Nations unies, un processus devra être lancé qui atteste de la volonté de tous de résoudre cette question.

S'agissant du Sud-Liban, il a déploré les derniers incidents dont il avait été le théâtre : la poursuite des violations de la Ligne bleue n'est pas acceptable ; une violation n'en justifie pas une autre ; la Ligne bleue doit être respectée par toutes les parties.

Il a souligné que le Liban, aujourd'hui en mesure de clore une ère de son histoire, devait le faire avec courage, détermination et lucidité.

S'agissant de l'aide de la communauté internationale au Liban, il a indiqué qu'elle devrait s'ajouter aux efforts des Libanais, et non s'y substituer. Ainsi, la communauté internationale, qui a tant fait pour permettre au Liban de recouvrer son indépendance, l'accompagnera dans la reconstruction de ses institutions et dans la restauration de sa souveraineté. C'est d'abord dans les domaines financier et économique qu'elle interviendra, mais elle ne le fera que si les responsables politiques du pays définissent eux-mêmes ce dont le Liban a besoin. Il s'agit de faire valoir et de défendre le principe d'appropriation, une tutelle étrangère ne devant en aucun cas faire suite à une autre tutelle étrangère. Cette condition satisfaite, la communauté internationale ne pourra que se tenir prête à examiner toutes les demandes de coopération et d'assistance que ne manqueront pas de lui adresser les nouvelles autorités du pays issues du processus électoral. Ces demandes devront être marquées du sceau de la raison. Au nom d'un principe de conditionnalité, la communauté internationale n'octroiera pas son aide sans avoir la certitude que les réformes nécessaires seront mises en œuvre. Enfin, les demandes du Liban devront être crédibles, c'est-à-dire répondre à de véritables besoins et être susceptibles de s'appliquer dans un délai raisonnable. Les moyens de la communauté internationale auront vocation à accompagner les réformes voulues par Beyrouth, et non régler des factures. Le Ministre a ajouté qu'une conférence internationale serait le cadre d'expression naturel des demandes libanaises et de l'assistance internationale et

souhaité qu'elle se tînt avant la fin de l'année, question que la France devrait aborder au cours de l'été avec ses partenaires libanais.

S'agissant des évolutions politiques à venir, il a rappelé que c'était l'affaire des seuls Libanais. A cet égard, procéder à des nominations politiques significatives, se débarrasser de la corruption, écarter les corrupteurs comme les corrompus, changer une loi électorale tant décriée ne sont que quelques-unes des mesures demandées par le peuple libanais à ses dirigeants. Le Ministre a estimé qu'il n'appartenait pas à la communauté internationale de donner son avis dans une sphère qui relevait de la souveraineté nationale ni de dire si les demandes de ceux qui entendaient revenir à l'esprit de Taëf étaient bonnes ou mauvaises ou s'il convenait de rechercher un nouveau pacte national. En revanche, il a fait valoir que l'ancienneté et la force du lien entre la France et le Liban commandaient de conseiller à toutes les forces politiques libanaises d'œuvrer ensemble pour aborder et traiter les grands dossiers du pays.

Le Ministre des affaires étrangères a ensuite évoqué la conférence ministérielle sur l'Irak qui se tiendrait le 22 juin à Bruxelles, dont il a rappelé qu'elle était le fruit d'une démarche commune euro-américaine. Réunissant quelque 85 pays et organisations internationales, elle va à la fois procéder à un constat des difficultés que traverse actuellement l'Irak, et constituer un appel à la mobilisation, l'unité et la solidarité internationales. Elle est organisée autour de trois piliers : transition politique, reconstruction et État de droit.

M. Philippe Douste-Blazy a indiqué que la France concevait cet exercice comme un renouvellement du soutien de la communauté internationale au processus politique de transition défini par la résolution 1546. Ce sera l'occasion de rappeler que les Irakiens, qui s'étaient donné un gouvernement, devaient désormais être placés au centre du jeu, notamment dans le domaine de la reconstruction, et, enfin, une occasion d'adresser aux nouvelles autorités irakiennes des messages politiques importants, notamment sur la question de « l'inclusivité », au moment où les sentiments communautaires s'exacerbaient en Irak. Il a ajouté que le message de la France porterait aussi sur son engagement aux côtés de l'Irak et des Irakiens et qu'il rappellerait à cet égard que la France, à titre national, contribuait déjà au redressement de l'Irak, comme en témoignaient notamment le triplement, en 2005, de son budget de coopération bilatérale avec l'Irak (2,5 millions d'euros), sa décision de contribuer à la formation des forces de sécurité irakiennes (1 500 environ) et l'allègement substantiel de créances publiques qu'elle avait décidé de consentir, dans le cadre du Club de Paris. Il a indiqué qu'il soulignerait également à Bruxelles que la France, dans le cadre européen, contribuait résolument à l'assistance de l'Union pour consolider les institutions irakiennes et promouvoir l'État de droit. Elle participerait ainsi à la formation à terme

d'environ 200 policiers et magistrats, au titre de premier contributeur de cette assistance.

M. Philippe Douste-Blazy a enfin fait le point sur le premier tour de l'élection présidentielle iranienne, qui s'était déroulé le 17 juin dernier. Il a rappelé que, des sept personnalités autorisées à se porter candidates, l'ancien président Rafsandjani (21 %), suivi de près par le maire de Téhéran, l'ultra-conservateur Mahmoud Ahmadinejad (19,5 %) devraient s'affronter au second tour, selon les résultats officiels annoncés par le ministère de l'intérieur iranien, qui faisait par ailleurs état d'un taux de participation officiel de 62,7 %. Il a expliqué que ces résultats étaient cependant contestés, certains candidats, tel M. Karroubi, conseiller du Guide, évoquant une élection « truquée », quand M. Rafsandjani parlait pour sa part d'une élection « entachée par certains agissements ». Le Ministre a ajouté que plusieurs journaux avaient été fermés pour avoir reproduit ces critiques et que l'organe de contrôle – le Conseil des gardiens – avait ordonné un recomptage des votes à Téhéran, Ispahan, Machhad et Qom. Il a indiqué qu'il reviendrait au Conseil des gardiens d'arrêter la date du second tour, la date du 24 juin semble la plus probable à ce stade.

Après avoir indiqué qu'il considérait que le Traité établissant une Constitution pour l'Europe n'entrerait pas en vigueur, **le Président Edouard Balladur** s'est interrogé sur les initiatives que l'Union européenne pourrait prendre pour témoigner de sa vitalité et de son existence même. Il a considéré que, dans l'immédiat, la seule démarche positive consisterait à conclure un accord sur les perspectives financières, la réforme institutionnelle étant impossible à court terme. Il a souhaité savoir si le Ministre était confiant sur ce sujet et quel était, par ailleurs, le coût net de l'élargissement de 2004 notamment par rapport au montant du rabais britannique.

Il a également demandé que soit précisée la position de la France concernant la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU.

Enfin, il a souhaité que le Ministre fasse connaître les suites qu'il entendait donner aux propositions présentées par la mission d'information portant sur le rôle de l'Union européenne dans la solution du conflit au Proche-Orient, présidée par M. Hervé de Charette et dont le rapporteur était M. Christian Philip.

Observant que deux conceptions de l'Union européenne s'opposaient désormais nettement – l'une libérale incarnée par M. Tony Blair, l'autre plus interventionniste, sociale et politique défendue par le couple franco-allemand – **M. Roland Blum** s'est interrogé sur les conséquences d'un changement de majorité en Allemagne, évoquant le risque d'un affaiblissement du partenariat traditionnel unissant la France et son voisin d'Outre-Rhin. Alors

que l'Union européenne a toujours connu de grandes difficultés pour dégager des positions communes en matière de politique étrangère, quel rôle sera dévolu au Haut-représentant de la Politique étrangère et de sécurité commune dans le contexte de crise actuel ?

M. Hervé de Charette a souhaité que soit précisée la position du Gouvernement sur les élargissements futurs de l'Union européenne, après que le Premier ministre eut évoqué cette question sans la trancher définitivement. Est-il envisageable de respecter les échéances concernant l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'heure où l'Union connaît une telle crise ? Doit-on poursuivre les négociations avec la Croatie ? Par ailleurs, alors que le Président de la République semblerait avoir fait évoluer sa position sur le sujet, la France entend-elle approuver l'ouverture des négociations avec la Turquie pour son adhésion à l'Union en octobre prochain ? Quelle est, en outre, la position de la France sur l'avenir du processus de ratification du Traité constitutionnel ? Enfin, quel sera le point de vue défendu par notre pays lors de la prochaine réunion du G8 ?

M. Axel Poniatowski s'est interrogé sur les chances de voir la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU aboutir alors que les États-Unis ont adopté, semble-t-il, une position très restrictive en ne soutenant l'ouverture du Conseil qu'au seul Japon – qui serait alors son allié inconditionnel dans cette enceinte – et que la France défend l'entrée de l'Allemagne, du Japon, de l'Inde et du Brésil comme membres permanents. Un compromis est-il possible ?

Après avoir fait connaître toute l'attention qu'il portait à la politique africaine de la France, et en particulier ses préoccupations sur la situation au Soudan, au Togo et en Côte d'Ivoire, mais aussi au Liban, en Iran et en Irak, **M. Serge Janquin** a interrogé le Ministre sur le conflit israélo-palestinien. Alors que la dynamique initiée par le retrait de Gaza s'épuise, ce retrait ne pouvant apparaître comme octroyé par Israël mais bien comme une étape du processus de paix négociée dans le cadre de la feuille de route en association avec les Palestiniens, il est essentiel d'aider ces derniers afin que la violence cesse, ce qu'ils souhaitent ardemment. Par ailleurs, la tenue des prochaines élections dans les Territoires aux dates prévues apparaît très incertaine. La politique de coopération régionale de l'Union européenne, dans le cadre du processus de Barcelone de 1995, doit donc se poursuivre et s'intensifier. Il importe également d'exhorter Israël à s'abstenir de toute action – comme la construction du mur de sécurité – qui compromettrait l'émergence d'une solution au conflit. Dans ce contexte, comment la France et l'Union européenne entendent-elles agir en faveur du processus de paix, notamment en se fondant sur l'initiative de Genève ?

M. René André a rappelé que Mme Angela Merkel avait exprimé la volonté de son parti, s'il accédait au pouvoir, de redéfinir le rôle de

l'Allemagne en Europe. Celle-ci devrait se poser en intermédiaire entre la France et la Grande-Bretagne. Cette intention et la position de la CDU, au sujet du conflit irakien amènent à s'interroger sur les perspectives de construire l'Europe politique avec une Allemagne dont Mme Angela Merkel serait chancelier.

En ce qui concerne l'élargissement de l'Union européenne, la France pourrait-elle, en octobre prochain, s'opposer à l'ouverture des négociations avec la Turquie ? Dans la situation actuelle, le seul fait pour la France d'accepter cette étape risque d'accroître encore le sentiment d'incompréhension des Français vis-à-vis du Gouvernement.

Après avoir indiqué que le Premier ministre britannique était favorable à la poursuite rapide de l'élargissement de l'Union européenne et que la Commission internationale pour les Balkans qui comprend plusieurs anciens premiers ministres européens avait récemment appelé à l'élargissement aux Etats de l'Ouest des Balkans à l'horizon 2014, il a souhaité connaître la position du Ministre sur ce sujet, alors que des décisions importantes pour l'avenir du Kosovo doivent intervenir à l'automne.

M. Christian Philip a demandé au Ministre pourquoi, au dernier Conseil européen, la Grande-Bretagne s'était opposée à un accord qui semblait proche et favorable à ses intérêts. L'objectif était-il de déclencher une crise ou la présidence britannique a-t-elle l'intention de proposer de nouvelles solutions ?

A propos des derniers attentats au Liban, M. Christian Philip a indiqué que, au cours de l'enterrement de M. Samir Kassir, qui enseignait, comme lui, à l'université Saint Joseph, toutes les personnes présentes se demandaient qui serait la prochaine victime. Le Conseil de Sécurité ne devrait-il pas charger la mission internationale qui enquête sur l'assassinat de Rafic Hariri d'étendre ses investigations aux récents meurtres ? Cela permettrait d'obtenir de nouveaux éléments susceptibles de relancer l'enquête et témoignerait de la fermeté de la communauté internationale.

Alors que le Togo vient de se doter d'un nouveau gouvernement, quelle appréciation le Ministre porte-t-il sur la situation dans ce pays ?

M. François Loncle a demandé au Ministre ce qu'il pensait de la validité du premier tour de l'élection présidentielle iranienne. Les doutes sur la sincérité du scrutin lui semblent-ils fondés ? Les efforts menés depuis des mois par la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne sur la question du nucléaire se poursuivront-ils, quel que soit le Président issu de cette élection ?

Le Premier ministre, à la suite du Président de la République, a déconseillé aux journalistes français de se rendre en Irak, au motif qu'ils y

seraient particulièrement visés. Sur quelles informations cette mise en garde repose-t-elle ?

Qu'en est-il de l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie alors que, selon certains médias, la position du Président Chirac sur le sujet aurait évolué ?

M. Jacques Myard a estimé que la crise qui secouait actuellement l'Union européenne n'était en fait ni budgétaire, ni institutionnelle, mais qu'elle traduisait la crise de tout un système, le Traité constitutionnel n'étant que le résultat de « l'intégrisme » qui a toujours présidé à la construction européenne. Il est temps que le pragmatisme l'emporte. Aux Pays-Bas, la victoire du « non » traduit l'inquiétude de la population face à la perte de souveraineté nationale au profit de la technocratie bruxelloise. Maintenant que l'élargissement à dix nouveaux États membres est réalisé, l'Union européenne doit « maigrir », se recentrer sur ses politiques essentielles et accroître son efficacité.

Le Ministre des affaires étrangères a apporté les éléments de réponses suivants :

— la procédure de ratification du traité constitutionnel n'est pas interrompue, le contraire eut d'ailleurs signifié un manque de respect à l'égard des peuples, mais il appartient à chaque État concerné de maintenir ou de différer le calendrier de cette ratification ; à titre personnel, le Ministre a considéré qu'à travers ce débat sur le Traité constitutionnel, se trouve posée la question de fond sur la nature même de l'Union européenne ; s'agit-il d'une zone de libre-échange assortie de politiques communes, ou s'agit-il de construire un projet politique d'une Union européenne intégrée ?

— concernant l'élargissement, il a précisé que, pour les Quinze, sur la période 2004-2005, le coût net serait de l'ordre de 16 milliards d'euros et que le coût net total, toujours pour les Quinze, était estimé à 160 milliards d'euros pour la période 2004-2013 ;

— s'agissant du « chèque britannique » le Ministre a déploré que le compromis proposant de geler son montant à 5,5 milliards d'euros – au lieu des 4,7 milliards d'euros initialement proposés par la présidence luxembourgeoise à l'ouverture du Conseil européen – n'ait pu être adopté. Au lieu de cela, on a assisté à la défense par certains États, d'intérêts égoïstes, au point que, pour aboutir à un accord, de nouveaux États membres sont allés, sans succès, jusqu'à proposer de revoir à la baisse le montant de leurs aides. Finalement, au regard de l'ensemble des contributions des pays européens, le Royaume-Uni est le seul pays qui n'augmente pas le montant de sa contribution avant et après la période 2007-2013 ;

— s'agissant de la réforme des Nations unies, la France soutient l'élargissement du Conseil de sécurité à six nouveaux membres permanents : l'Allemagne, le Brésil, le Japon, l'Inde et deux pays africains, parmi lesquels sont souvent cités le Nigeria, l'Afrique du Sud ou l'Égypte ; quatre autres pays seraient dotés d'un statut de semi permanents ; la réforme s'annonce cependant difficile, les États-Unis et la Chine ayant un point de vue différent des autres membres permanents ;

— après avoir félicité pour la qualité de ses travaux la mission d'information sur le Proche Orient conduite par M. de Charette, le Ministre s'est réjoui de la reprise des discussions sur le retrait de Gaza ; mais ce retrait israélien ne doit pas être unilatéral ; il s'inscrit dans le cadre de la feuille de route dont il constitue une des étapes ; l'Union continue à agir dans le cadre du quartette et elle fait confiance à l'envoyé spécial à Gaza, M. Wolfensohn ; eu égard à son implication financière dans la région, l'Union a les moyens d'agir et de prendre des initiatives ; la France souhaite convaincre les autres États membres de le faire ; Ariel Sharon et Mahmoud Abbas doivent être encouragés pour qu'ils poursuivent dans la voie d'un rapprochement ; il faut faire en sorte que rien d'irréversible ne soit commis par les parties contre le processus de paix ; la poursuite de la colonisation en Cisjordanie et le tracé retenu pour la barrière de sécurité sont préoccupants puisqu'ils préjugent l'absence d'une solution et rendent illusoire le règlement final du conflit ;

— le débat sur l'Europe sociale ou l'Europe libérale est quelque peu théorique ; en revanche, la position britannique au Conseil européen s'explique notamment par la volonté de défaire une certaine idée de l'Europe en ajoutant à la crise politique une crise financière ; cette démarche n'est pas acceptable, car l'Union ne saurait être réduite à une simple zone de libre échange ; les attaques contre la PAC s'expliquent par une volonté de remettre en cause les politiques communes ; accepter leur remise en cause serait renoncer à la mise en place d'une Europe puissante dotée d'un contenu politique ;

— l'alternance éventuelle en Allemagne n'est pas de nature à remettre en cause la solidité du couple franco-allemand qui dépasse les changements de majorité dans chacun des deux pays, comme en atteste l'histoire ;

— M. Javier Solana, Haut représentant du Conseil de l'Union européenne, peut tout à fait jouer son rôle en matière de politique étrangère, dès lors que les pays membres sont unis et qu'ils parlent d'une seule voix ; cette unité est nécessaire, pour que l'Europe puisse tenir sa place sur la scène internationale que ce soit face aux États-Unis ou à des pays émergents comme l'Inde ou la Chine ;

— la question des limites de l'Union européenne n'était pas à l'ordre du jour du dernier Conseil européen, qui était consacré à la question des ratifications du traité constitutionnel et aux perspectives financières de l'Union ; cette question était toutefois à l'esprit de tous les participants ; il convient à la fois de respecter les engagements pris à l'égard des pays candidats et de faire preuve d'une plus grande rigueur dans l'examen des critères requis pour l'adhésion ; la Commission doit remettre cet été un rapport sur le respect des critères d'adhésion pour la Bulgarie et la Roumanie et un autre rapport sur le respect des critères par la Turquie à propos des futures négociations d'adhésion ; ces critères sont particulièrement exigeants et il faudra se prononcer en fonction de leur respect ; il n'y a donc pas de raison de changer d'avis par rapport aux engagements passés et aux conditions posées ;

— affirmer que le Président de la République a changé d'avis sur l'adhésion de la Turquie n'est pas exact ; le Conseil européen a décidé en décembre dernier que l'ouverture des négociations d'adhésion était possible ; la procédure suit son cours ; il convient dans le même temps d'entendre le message exprimé par le non français et néerlandais et il faudra être particulièrement exigeant sur le respect des critères requis ;

— si l'on considère l'Europe comme une zone de paix et de démocratie, il est légitime de souhaiter qu'elle s'étende le plus loin possible pour des raisons géopolitiques et pour éviter que certains pays ne préfèrent la voie de l'intégrisme ; dans le même temps, l'intégration européenne devra s'adapter face au nombre croissant d'États membres, avec le recours croissant à une Europe fonctionnant sur la base de coopérations renforcées ; l'eurogroupe en constitue d'ores et déjà un exemple et l'on peut tout à fait concevoir qu'il soit compétent à l'avenir sur la définition de la politique de change ou sur la mise en place d'une politique économique commune ;

— le prochain sommet du G 8 sera consacré au développement de l'Afrique et au changement climatique : l'annonce d'une annulation de la dette multilatérale des pays les plus pauvres part d'un bon sentiment et la France a joué un rôle pionnier en la matière ; il ne faut pas pour autant que cet effacement de la dette se substitue aux financements prévus au titre de l'aide publique au développement ;

— la position française à l'égard du Kosovo obéit à plusieurs principes : pas de partition du territoire du Kosovo, pas de retour à la situation d'avant 1999 et pas d'union avec des pays tiers ; il conviendra d'aboutir d'ici l'automne prochain à une position européenne commune qui devra assurer la protection des minorités et la stabilité régionale ;

— tout porte à penser que le retrait des forces armées syriennes du Liban n'a pas été accompagné d'un retrait identique des services de

renseignement ; il importe que la communauté internationale demeure vigilante et fasse pression sur la Syrie sur ce point ;

— le nouveau gouvernement du Togo, dirigé par M. Edem Kodjo, a reçu le soutien de l'Union africaine et des chefs d'État de la région ; sur place, le calme est revenu : il convient maintenant d'organiser le retour des Togolais réfugiés dans les pays voisins ; à ce titre la France a débloqué une aide humanitaire d'urgence au profit des réfugiés togolais au Bénin ; une mission du Haut Commissariat des Nations unies aux Droits de l'Homme a été envoyée sur place pour établir un bilan des événements ;

— l'accord avec l'Iran en matière de suspension du cycle d'enrichissement du nucléaire, qui a été obtenu par la diplomatie française, britannique et allemande et qui a été salué par les États-Unis constitue un point positif ; il faut cependant demeurer prudent et vérifier, quel que soit le résultat des élections, que ce pays ne procède pas à un enrichissement du combustible nucléaire à des fins militaires ; la crédibilité de la communauté internationale est en jeu elle ne doit pas écarter la possibilité de porter l'affaire devant le Conseil de sécurité en cas de non respect des accords passés ;

— si les journalistes quittent l'Irak, il y a une menace pour la liberté de la presse et donc pour la démocratie ; dans le même temps, les journalistes français sont plus exposés que les autres du fait de leurs méthodes d'investigation, qui privilégient le contact direct avec la population, les enquêtes sur le terrain et l'absence de dispositifs importants de sécurité ; il convient de mutualiser les moyens sur place pour garantir la sécurité des journalistes ;

— l'analyse des résultats du référendum sur le traité constitutionnel fait apparaître que la jeunesse française n'a pas adhéré au projet européen qui lui était proposé, alors même qu'elle est, par nature, la frange de la population la plus ouverte au changement ; ce fait témoigne d'une crise profonde qu'il faut prendre en compte très sérieusement et sans tarder. On constate parallèlement une résurgence des égoïsmes nationaux, comme l'a montré le dernier Conseil européen ; la pire des issues à cette crise serait assurément la remise en cause de l'acquis communautaire ;

— le Ministre des Affaires étrangères a conclu en souhaitant que la Commission des affaires étrangères et son Président apportent leur contribution au vaste débat qui s'ouvre désormais sur l'avenir de l'Europe.

Après avoir remercié le Ministre pour les réponses qu'il avait apportées aux nombreuses questions des membres de la Commission, le **Président Edouard Balladur** a déclaré que les parlementaires étaient prêts à participer au débat qui s'engage dans des conditions difficiles et appelle à un effort d'imagination.

Mercredi 22 juin 2005

Présidence de M. Edouard Balladur, président

La Commission a examiné, sur le rapport de Mme Chantal Robin-Rodrigo, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'amendement 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).**

Mme Chantal Robin-Rodrigo, Rapporteure, a tout d'abord présenté les missions de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Cette institution, créée en 1990 à l'initiative du Président François Mitterrand, était destinée à faciliter la transition économique des pays de l'ancien bloc soviétique. Elle comportait à l'origine 41 Etats membres, représentés au Conseil des Gouverneurs.

L'objectif de la Banque est double : favoriser l'initiative privée et l'accession à la démocratie. A cette fin, la Banque soutient les privatisations, la restructuration des entreprises d'Etat et l'amélioration des services publics municipaux. L'intervention de la BERD est conditionnée à la mise en œuvre de réformes tendant à une plus grande transparence et au respect des règles de la concurrence non faussée. Son intervention s'inscrit en complémentarité des actions menées par la Banque mondiale, de l'Union européenne et de la Banque européenne d'investissement (BEI), cette dernière n'intervenant qu'en Europe et au profit des seuls Etats souverains.

Aujourd'hui la Banque comporte 62 membres, dont 60 Etats et 2 organisations européennes, l'Union d'une part et la BEI de l'autre. Les États-Unis participent à hauteur de 10 % du capital de la Banque et en sont le plus gros actionnaire individuel. La Russie, qui détient environ 4 % du capital, est l'un des plus grands clients de la Banque. Les Etats membres de l'Union et la Communauté européenne détiennent ensemble la majorité de son capital.

Jusqu'à présent, l'extension du nombre d'Etats entrant dans le champ d'opérations de la BERD s'est produite du fait de l'éclatement de l'ex-URSS, de l'ex-Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie. Il n'y a pas eu dans ces différents cas de modification de l'accord portant création de la BERD, le Conseil des gouverneurs de la Banque étant fondé à admettre les Etats européens nés de scissions d'Etats existants, sans révision de l'accord fondateur de l'institution. Le seul élargissement véritable a concerné l'Albanie, devenu pays d'opérations le 18 décembre 1991. Cet Etat ayant été reconnu « pays européen » par le Conseil des Gouverneurs, il a pu devenir membre de

l'institution sans révision de ses statuts, selon la même procédure qui avait prévalu pour les nouveaux Etats de l'Europe centrale et orientale.

Confrontée à d'importantes difficultés économiques depuis l'effondrement de l'Union soviétique, la Mongolie, dont le PIB avoisine 1,2 milliard de dollars, soit un peu moins de 480 dollars par habitant et par an, a fait part de son souhait de devenir pays d'opérations de la BERD en 2000. La Mongolie ne présentant pas le caractère de pays européen, son adhésion nécessite un amendement au texte fondateur de la Banque. Cet amendement est limité à ce seul pays : il n'a donc pas pour conséquence d'étendre le champ d'intervention de la Banque à l'ensemble des pays dans une situation économique comparable. Afin d'entrer en vigueur, cet amendement doit avoir été approuvé selon les procédures prévues par la Constitution de chaque Etat membre de la Banque. A ce jour, 33 Etats sur les 62 membres de la Banque ont approuvé cet instrument. Le soutien en faveur de l'économie de ce pays qui a déjà opéré sa transition démocratique s'impose, et pour cette raison, la Rapporteuse a proposé d'adopter le présent projet de loi.

Le Président Edouard Balladur a rappelé que la Mongolie avait appartenu à la Chine et qu'elle avait été partagée depuis son indépendance intervenue en 1924, entre la Mongolie extérieure, devenue indépendante, et la Mongolie intérieure, qui fait toujours partie de la Chine. Il a souhaité savoir si l'on constatait aujourd'hui des phénomènes d'irrédentisme dans la région.

La Rapporteuse a indiqué que la Mongolie avait fait l'objet de rivalités constantes entre l'Union soviétique et la Chine. Compte tenu de son territoire très vaste, de sa faible densité de population et des traditions nomades de ses habitants, les échanges avec les populations mongoles présentes en Russie et en Chine sont importantes. Dans ces conditions, il est essentiel que la liberté de circulation de ces populations soit assurée.

Conformément aux conclusions de la Rapporteuse, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2178).*

*

La Commission a examiné, sur le rapport de Mme Chantal Robin-Rodrigo, suppléant M. Guy Lengagne, empêché, **le projet de loi 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).**

Mme Chantal Robin-Rodrigo a déclaré que l'accord dont la Commission était saisie visait à protéger les petits cétacés de l'Atlantique Nord et des mers adjacentes. Un accord similaire a été conclu en 1996 pour les cétacés de la Méditerranée et de la mer noire. Cet accord a été approuvé par la

France et a pris effet le 1er juin 2004. Elle n'a, en revanche, pas encore adhéré à l'accord de 1992, car celui-ci étant limité dans sa version initiale à la protection des espèces en Manche et en Mer du Nord, les autorités françaises avaient estimé qu'un statut d'observateur était suffisant.

A ce jour huit Etats sont parties à l'accord de 1992 : l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Pologne et la Suède. La Communauté européenne a signé l'accord, mais ne l'a pas encore ratifié. Un amendement a été adopté par les Parties en août 2003, afin d'élargir le champ géographique de l'accord initial en y incluant l'Atlantique-Nord et la Mer d'Irlande. Cet amendement permet l'adhésion de nouveaux Etats : la France, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal.

Les espèces de petits cétacés concernées par la zone de l'accord sont le marsouin commun, le grand dauphin, le dauphin commun, les lagénorhiques, le dauphin bleu et blanc, le dauphin de Risso, l'orque épaulard, le globicéphale noir et plusieurs espèces de baleines à bec dont l'hyperoodon boréal. La plupart de ces espèces évoluent en Mer du Nord et plus rarement dans la Baltique. Le marsouin commun qui comme son nom l'indique était autrefois l'espèce la plus commune dans l'aire de l'accord est surtout présent sur le plateau continental. Sa population est estimée à 341 000 individus en Mer du Nord et dans les eaux adjacentes. La population du dauphin commun est estimée à 85 000 individus pour la zone couvrant la Manche Ouest, le sud de l'Irlande et la Mer Baltique. Une étude française a estimé à 62 000 individus les populations de cette espèce présentes au large du Golfe de Gascogne en 1993.

L'approbation de cet accord ne nécessitera pas de modification de la législation française. En effet, toutes les espèces de cétacés sont intégralement protégées en France en application du code de l'environnement, en conformité avec la directive européenne sur la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore. A ce titre sont interdits la capture, la destruction, la perturbation, le commerce de toutes ces espèces. L'intérêt principal de cet accord réside dans le développement de la coopération régionale en matière d'études et de recherches sur la conservation des petits cétacés. Il doit également permettre de prendre des mesures conservatoires, afin de limiter les captures accidentelles par les engins de pêche ou de réduire les perturbations de nature acoustique.

Cet accord ne soulève pas de difficultés particulières. Il constitue par ailleurs un progrès en faveur de la défense de la biodiversité. En conséquence la Rapporteuse a proposé d'adopter le projet de loi.

Le Président Edouard Balladur a indiqué qu'il souhaiterait être ultérieurement éclairé sur la polémique en cours liée à la décision du Japon

d'accroître le nombre de ses prises de baleines. Il s'est dit surpris que le droit international permette une telle décision unilatérale et s'est demandé si cela provenait de lacunes dans le régime de protection des espèces concernées.

Conformément aux conclusions de la Rapporteuse, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2336)*.

*

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

M. Jean-Marc Nesme, Rapporteur, a indiqué que la convention soumise à la Commission avait été élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe et adoptée à Strasbourg le 6 octobre 2000 par le Comité des ministres. Ouverte à la signature le 24 janvier 2001, elle a été signée par la France le même jour. Elle vise à lutter contre le piratage des services audiovisuels et numériques à accès conditionnel.

Le piratage de ces services consiste en l'exploitation illégale d'œuvres audiovisuelles ou multimédia par des personnes qui ne sont pas détentrices des droits rattachés à ces œuvres. Les deux formes les plus fréquentes de piratage audiovisuel sont les suivantes : le détournement par des téléspectateurs privés des signaux codés transmis numériquement par une chaîne de télévision payante ; la transmission illégale par des chaînes de télévision locales et des réseaux câblés de contenus qui ne leur appartiennent pas. Dans les deux cas, l'accès au programme est rendu possible par l'utilisation de cartes à puce et de décodeurs numériques de contrefaçon.

Face à ce phénomène de grande ampleur, les grandes entreprises de télévision numérique et de télécommunication ont fondé en 1995 l'Association européenne pour la protection des œuvres et services cryptés. Cette association estime qu'à l'intérieur de l'Union européenne près d'un milliard d'euros est dépensé chaque année pour acquérir des cartes à puce ou des équipements de décodage utilisés pour le piratage de la télévision numérique.

Les organisations de piratage se présentent sous diverses formes : certaines reposent sur une structure pyramidale, d'autres sont liées au crime organisé, d'autres sont plus locales. Des milliers d'individus à travers l'Europe et au-delà, travaillent aujourd'hui au développement de nouvelles techniques permettant de décoder les signaux cryptés émis par les systèmes d'accès conditionnel.

Les détenteurs de droits d'auteurs, diffuseurs et distributeurs d'équipements de réception sont les premières victimes du piratage, mais elles ne sont pas les seules : le piratage a en effet d'importantes répercussions économiques, culturelles et fiscales. Compte tenu du caractère transnational de ce phénomène, il est indispensable que les législations des différents Etats soient harmonisées et qu'ils coopèrent entre eux. C'est ce qui a conduit le Conseil de l'Europe à adopter la convention soumise à l'Assemblée.

L'objet principal de la convention est de rendre illicites sur le territoire des Etats parties les activités visant à permettre un accès non autorisé aux services protégés qu'elle a définis. A cette fin, elle invite les parties à introduire dans leur législation de nouvelles infractions permettant de lutter contre la circulation, la fabrication et la production de dispositifs de piratage. Elle ne définit pas directement de sanctions pour ces différents types d'infraction ; en revanche, elle invite les Etats parties à adopter des mesures pour rendre les activités qu'elle énumère passibles de sanctions administratives ou pénales.

Pour l'essentiel, le droit communautaire et le droit français satisfont aux exigences de la nouvelle convention adoptée par le Conseil de l'Europe. La seule mesure véritablement nouvelle qu'il conviendra d'introduire dans notre système juridique consiste en de nouvelles prérogatives pour le juge pénal et le juge civil, qui devront pouvoir confisquer, d'une part, les gains financiers résultant de l'exploitation de dispositifs illicites et, d'autre part, les matériels de publicité destinés à assurer la promotion commerciale de ces derniers.

Le Rapporteur a conclu son propos en invitant la Commission à adopter le projet de loi en estimant que cette convention constituait un instrument utile qui rejoint les préoccupations de la France en faveur de la défense du droit d'auteur et de la diversité culturelle.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2120)*.

Information relative à la Commission

Le mardi 21 juin, *Mme Geneviève Colot* a été nommée rapporteure sur le projet de loi, déposé sur le Bureau du Sénat, tendant à autoriser la ratification de la convention des Nations unies contre la corruption.

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 21 juin 2005***Présidence de M. Michel Voisin, vice-président***La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu le général Nazzareno Cardinali, directeur de l'OCCAR.**

M. Michel Voisin, président, a souhaité la bienvenue au général Nazzareno Cardinali. Ancien pilote de l'armée de l'air italienne, il a acquis une grande expérience internationale en prenant notamment part, dans les années 1980, à la phase initiale du programme d'observation satellitaire Hélios, puis en assurant sur le terrain, pendant la guerre du Golfe, le soutien logistique des avions Tornado et F-104, avant d'être, de 2002 à 2004, directeur général des armements aéronautiques au ministère italien de la défense. Il est, depuis février 2004, directeur de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR). Il l'a prié d'excuser l'absence de M. Guy Teissier, président de la Commission de la défense, hospitalisé, et a souhaité à ce dernier, au nom de tous les commissaires, un prompt rétablissement.

Le général Nazzareno Cardinali, directeur de l'OCCAR, s'est dit très honoré d'être invité par l'Assemblée à parler de l'OCCAR et de son développement, et s'est joint aux vœux formés par le président Michel Voisin à l'adresse du président Guy Teissier.

L'OCCAR, organisation multinationale destinée à gérer des programmes d'armement, a été créée par la convention de Farnborough, à valeur de traité international, ratifiée en 2001 après avoir été signée en 1998 par les quatre États fondateurs : France, Allemagne, Italie et Royaume-Uni, rejoints par la Belgique en 2003 puis par l'Espagne en janvier 2005.

La mission de l'OCCAR est de faciliter et de gérer en coopération des programmes d'armement et des programmes de démonstrateurs technologiques, à la satisfaction de ses « clients », c'est-à-dire des États membres de l'organisation ou participant à ses programmes. Son ambition est de devenir, d'ici deux à trois ans, un centre d'excellence en Europe dans le domaine de l'acquisition d'équipements de défense.

L'idée de créer une organisation multinationale chargée de la gestion de programmes d'armement en coopération figure pour la première fois dans la déclaration franco-allemande de 1993. A cette époque, les conséquences de la chute du mur de Berlin se faisaient sentir : coupes claires dans les budgets de la défense, besoin de restructuration et de rationalisation des forces armées occidentales et du secteur industriel de la défense des deux côtés de l'Atlantique. Au même moment, la disparition de la menace du Pacte de Varsovie a poussé les pays membres de l'OTAN à redéfinir le rôle de l'organisation et les États-Unis à déplacer leur attention stratégique vers l'extérieur de l'Europe.

La modification du rôle de l'OTAN, l'apparition de conflits régionaux et le besoin de rationalisation ont accéléré la restructuration du marché de l'armement, tant au niveau de l'industrie que des gouvernements. Les conflits conventionnels, dont la guerre du Golfe en 1991 et les conflits dans les Balkans, ont démontré que l'Europe, géant économique, était diplomatiquement et militairement faible, d'où la nécessité de réviser les processus d'acquisition d'armements, d'une part, et le besoin croissant d'une politique européenne de sécurité et de défense, soutenue par des forces armées efficaces et une base industrielle forte, d'autre part.

Les programmes d'armements internationaux réalisés en coopération ont du également être repensés. Certains d'entre eux avaient une organisation de type OTAN, d'autres étaient placés sous l'autorité d'un pays, d'autres encore étaient organisés de manière paritaire entre les pays participants.

Dans tous les cas, les principes régissant la création et le fonctionnement de la coopération étaient négociés au cas par cas par les États concernés, selon le principe dit de « juste retour » industriel : en d'autres termes, le partage des coûts du programme entre les différents États devait être égal au partage du travail réalisé par les industries nationales. Or, ce principe, s'il permet aux dites industries de se développer, porte atteinte à la concurrence et entraîne une fragmentation importante et contre-productive du travail.

Une solution à cette situation a été trouvée par la France et l'Allemagne, qui l'ont formalisée par les cinq principes dits de Baden-Baden :

— meilleur rapport coût performance, grâce à une gestion rationalisée et optimisée des programmes et à une réforme des procédures de passation de contrats favorisant l'apparition de maîtres d'ouvrage internationaux ;

— harmonisation des besoins, des méthodes et des technologies chaque fois que les impératifs militaires le permettent, dans le cadre d'un

programme commun d'investissement reposant sur les principes de complémentarité, de réciprocité et d'équilibre ;

— amélioration de la compétitivité de l'industrie de défense, en utilisant de façon ciblée les pôles d'excellence industriels et en développant les liens entre sociétés ;

— renonciation au calcul analytique du juste retour industriel, au bénéfice d'un équilibre pluriannuel s'appréciant sur la totalité des programmes ;

— ouverture aux autres États européens intéressés, sous réserve qu'ils acceptent les principes mentionnés ci-dessus.

L'OCCAR applique ces principes aux programmes qu'elle gère, même si elle ne peut agir qu'indirectement en matière d'harmonisation des besoins, contrairement à d'autres organisations ou initiatives telles que l'Agence européenne de défense (AED) ou la « démarche capacitaire » (*European capabilities action plan* - ECAP). Toutefois, les principes de compétition et d'équilibre sont les principales caractéristiques qui font de l'OCCAR une organisation unique en son genre, susceptible d'obtenir pour ses programmes un rapport coûts-performance optimal.

L'OCCAR s'est constamment développée depuis sa création. Elle est maintenant une organisation bien établie, employant environ 200 personnes qui travaillent à Bonn, Paris et Toulouse. Elle gère six programmes, avec un budget d'environ 1,5 milliard d'euros qui atteindra quelque 2 milliards en 2006. Si l'on ajoute les personnels divers employés par les États, ce sont environ 600 personnes qui travaillent pour l'organisation, et l'on estime qu'une dizaine de milliers de salariés de l'industrie travaillent en relation avec les programmes gérés par elle.

L'OCCAR gère les programmes qui lui sont confiés par le *Programme Board*, où sont représentés les États participants – le plus souvent les directeurs nationaux de l'armement ou des délégués ministériels. Le *Programme Board* définit les objectifs de haut niveau (HLO) de chaque programme, notamment en termes de coût d'acquisition, de coût global de possession, de date d'entrée en service du système. Il définit en outre la taille et l'organisation de la division de programme de l'OCCAR qui gèrera le programme considéré, ainsi que les arrangements financiers et de sécurité. En d'autres termes, la décision du *Programme Board* est le « contrat » passé entre l'OCCAR et les pays clients, devant lesquels le directeur de l'organisation répond de la livraison du produit.

Les six programmes gérés par l'OCCAR ont enregistré de bons résultats en 2004 et au premier semestre 2005, et leur avenir s'annonce sous d'excellents auspices :

— s'agissant du radar de contre-batterie COBRA, programme franco-germano-britannique, les neuf premiers systèmes ont été livrés aux utilisateurs (quatre au Royaume-Uni, deux à la France, trois à l'Allemagne), lesquels ont exprimé leur satisfaction quant aux performances ;

— en ce qui concerne l'hélicoptère de combat Tigre, programme réalisé en commun par la France, l'Allemagne et désormais l'Espagne, trois appareils ont été livrés - deux à la France, un à l'Allemagne - et d'autres livraisons sont attendues dans les semaines et les mois à venir, dont le premier hélicoptère HAP espagnol, qui devrait être livré vers la fin de juin 2005 ;

— quant au programme franco-italien FSAF (famille des systèmes surface-air futurs), les activités de développement progressent, et une série de tirs de qualification du missile Aster 30 devrait avoir lieu d'ici la fin de l'année 2005 ;

— pour le véhicule blindé multi-rôles Boxer, programme germano-néerlandais, les activités de qualification sont en bonne voie et l'on attend avec grand intérêt les décisions qui seront prises l'an prochain par les deux pays concernant le lancement de la phase de production ;

— concernant le programme ROLAND, système d'armes sol-air, l'OCCAR gère actuellement les activités de soutien en service et une actualisation partielle des équipements de soutien, à la satisfaction de ses clients ;

— enfin, l'avion de transport militaire A 400 M est une coopération entre la Belgique, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, l'Espagne, la Turquie et le Royaume-Uni. Les activités de développement avancent vite et l'on attend des résultats significatifs dans les prochains mois. La production devrait commencer fin 2005, le premier vol étant prévu pour début 2008. Un contrat a été signé récemment entre Airbus et le gouvernement sud-africain pour l'achat de 8 avions. L'OCCAR est en train de négocier pour sa mise en oeuvre un accord avec la République Sud-Africaine.

L'OCCAR suit par ailleurs avec intérêt le programme de frégate multimissions (FREMM) et pourrait être bientôt chargée par la France et l'Italie de le gérer, même si la décision formelle n'est pas encore prise.

Les démonstrateurs technologiques méritent une attention particulière, car ils sont les précurseurs de programmes à venir, dans lesquels il est utile que l'OCCAR soit impliquée le plus tôt possible, de façon à réduire les risques en y appliquant les méthodes et outils de gestion les plus performants.

Dans cette perspective, tous les démonstrateurs nécessaires à la validation de nouveaux concepts ou de nouvelles technologies devraient être confiés à l'OCCAR. Celle-ci travaille pour l'instant sur le programme *Pioniere-EGACOD*, démonstrateur technologique franco-italien en vue d'un futur véhicule blindé du génie.

L'OCCAR dispose, il faut le souligner, du personnel, des équipements, des outils juridiques et de gestion lui permettant de gérer en coopération des programmes européens de manière efficace et rentable. Son état d'esprit tourné vers la satisfaction du client et la souplesse de son organisation garantissent à tous les États participant à un programme, qu'ils soient membres ou non de l'organisation, la même visibilité et le même pouvoir de décision.

La question des relations entre l'OCCAR et l'AED ne peut manquer de se poser. Si l'on examine les objectifs, fonctions et tâches de l'Agence, il apparaît très clairement qu'elle est appelée à regrouper, tôt ou tard, les initiatives existantes en Europe dans le secteur de la défense. Elle devra en particulier coordonner ou reprendre à son actif au moins certaines activités ou certains principes qui relèvent aujourd'hui du Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO), de la « démarche capacitaire », de la *Letter of Intent* (LoI) et de l'OCCAR. Il semble très probable que cette dernière sera intégrée dans l'Agence à l'horizon 2015 ou 2020 ; d'ici là, les deux organisations devront travailler ensemble sur la base d'un arrangement administratif à négocier dès que possible.

En attendant que l'Agence ait atteint sa vitesse de croisière et engrangé ses premiers succès, l'OCCAR continuera à se consolider dans le secteur de l'acquisition, pour y devenir un pôle d'excellence. Elle travaillera en aval de l'Agence, gérant les programmes dont celle-ci sera le catalyseur au sein des États européens. En tout état de cause, il faut éviter la duplication des organisations, des efforts et des investissements.

L'OCCAR veut être un acteur de premier plan sur la scène européenne et soutenir la politique européenne de sécurité et de défense, afin d'aider à la protection des intérêts vitaux de l'Europe. A cette fin, elle peut travailler en synergie avec l'Agence pour gérer des programmes en coopération et des démonstrateurs technologiques identifiés par l'Agence elle-même et par les États participants.

S'agissant enfin du marché européen des équipements de défense, le débat entamé à la suite de la publication du Livre vert est assez fructueux. La nécessité de rationaliser le marché est ressentie par tous les pays, même si l'importance qui lui est accordée et les points de vue quant à la solution à adopter peuvent diverger. Bien que l'OCCAR ait soutenu la préparation du

Livre vert et y ait contribué auprès de la Commission européenne, elle a décidé de ne pas participer au débat sur les instruments légaux nécessaires pour ouvrir et rationaliser le marché, laissant aux États le soin d'y répondre selon leurs choix politiques.

Il faut néanmoins souligner que l'OCCAR est active dans un segment particulièrement complexe, coûteux et développé du marché de la défense, que les programmes intégrés dans l'OCCAR sont soumis aux règles dont celle-ci s'est dotée et qui encouragent la concurrence chaque fois que possible, et que les principes de l'OCCAR sont très proches des concepts de concurrence, de rationalisation et d'efficacité. C'est pourquoi, de par sa nature même, l'OCCAR contribue déjà à la rationalisation du marché européen des équipements de défense.

Après avoir remercié le général Nazzareno Cardinali pour sur exposé introductif, **M. Michel Voisin, président**, lui a demandé si le principe de l'abandon du « juste retour » industriel, apprécié annuellement et programme par programme, au profit d'un équilibre global apprécié de façon pluriannuelle et sur plusieurs programmes, était bien respecté dans la pratique. Il l'a également interrogé sur sa propre perception de l'avenir de l'OCCAR, compte tenu notamment de la perspective – encore lointaine, certes – d'intégration dans l'AED, évoquée le 31 mai dernier devant la Commission de la défense par son directeur, M. Nick Witney.

Le général Nazzareno Cardinali a précisé que les programmes lancés avant la création de l'OCCAR sont gérés selon le principe du « juste retour », tandis que le programme A 400 M se voit appliquer rigoureusement les principes dits de Baden-Baden : le maître d'œuvre, Airbus, choisit librement les fournisseurs selon une approche commerciale, en recherchant le meilleur rapport coût-efficacité. Il arrive que les perdants se plaignent, mais la règle est la règle. Elle fonctionnera d'autant mieux, cela dit, que le nombre de programmes sera important, car les industriels nationaux écartés d'un marché pourront espérer se rattraper sur un autre. C'est une raison de plus pour l'OCCAR de chercher à élargir son champ d'action, jusqu'à gérer dans vingt ans, espère-t-elle, la moitié du budget d'équipement militaire de l'Union européenne.

Quant à l'AED, l'OCCAR a vocation à s'y intégrer un jour, mais il n'y a pas d'urgence à cela : elle compte six pays membres seulement, ce qui permet une coopération plus étroite qu'entre les vingt-quatre partenaires de l'Agence. Il faut que l'OCCAR intensifie sa propre intégration et accentue sa spécialisation dans la gestion de programmes de coopération internationale, tandis que l'Agence, travaillant en amont sur les besoins, les exigences, les lacunes, les capacités communes à harmoniser, sera le catalyseur de programmes nouveaux. Une fois que l'Agence aura réussi à associer tous ses

membres à la définition de programmes communs, l'OCCAR pourra s'intégrer à elle. Mais, d'ores et déjà, les deux organisations doivent se concerter pour délimiter plus rigoureusement leurs compétences respectives et définir la façon d'harmoniser leurs activités ; leurs directeurs se rencontreront à cette fin dans le courant de la semaine.

M. Jean-Michel Boucheron a jugé trop lointain l'horizon 2015-2020 envisagé pour l'intégration de l'OCCAR à l'AED. Le fait que le traité constitutionnel européen soit ajourné n'est-il pas susceptible, paradoxalement, de faciliter ce rapprochement, dans la mesure où le texte encadrerait plus strictement qu'actuellement les coopérations renforcées dans le domaine de la défense ?

S'agissant d'autre part de la compatibilité des matériels, l'Europe ne risque-t-elle pas, en courant derrière les normes de l'OTAN, et *a fortiori* derrière celles des États-Unis, plus sévères encore, d'encourager un *lobbying* industriel de la part de ce pays, avec pour résultat que les petits États européens achèteront du matériel américain et que les grands s'épuiseront en dépenses de recherche et développement ? Ne convient-il pas de fixer une limite à la recherche de la compatibilité ?

Le général Nazzareno Cardinali a répondu qu'une intégration plus précoce des deux organisations est certainement souhaitable, mais que les six pays membres de l'OCCAR conservent une certaine prudence en la matière, car il leur est actuellement plus facile de prendre des décisions et des orientations communes que s'ils étaient vingt-quatre. Cela dit, parmi les principes de l'OCCAR figure l'ouverture aux autres pays : si ceux-ci acceptent les principes de l'organisation et participent à l'un au moins de ses programmes principaux, ils peuvent demander à adhérer, comme l'Espagne vient de le faire en janvier 2005. L'OCCAR ne repousse aucune candidature, bien au contraire, mais il ne lui appartient pas d'en susciter. Le processus de convergence doit se dérouler naturellement.

Le fait que les normes soient actuellement fixées par l'OTAN et les États-Unis peut aboutir, c'est vrai, à orienter les dépenses d'équipement ou de recherche et développement dans des voies plus ou moins efficaces, mais il faut aussi, surtout à l'heure de ce que l'on appelle la « guerre info-centrée », garantir l'interopérabilité des systèmes dans le cadre d'opérations multinationales, au sein de l'OTAN notamment, sans pour autant se priver d'une capacité de recherche et d'innovation autonome.

M. Jérôme Rivière a observé, à la lumière du débat sur le traité constitutionnel européen, que la politique européenne de sécurité et de défense s'était développée grâce à des avancées intergouvernementales, hors du cadre institutionnel européen, et pouvait être le lieu de nouveaux et prochains progrès

de l'Europe. L'existence de l'AED est une bonne chose, mais il faut avant tout mettre sur pied un marché européen de l'armement de grande envergure. A cet égard, l'OCCAR a un rôle à jouer et une expérience à faire valoir. Quelles sont les initiatives qui pourraient inciter à « acheter européen » ? Quels sont les mécanismes qui pourraient empêcher les firmes américaines de piller les technologies européennes en rachetant les entreprises qui en sont à l'origine et en les transformant en coquilles vides ?

Autre question, plus ponctuelle : le programme franco-italien FREMM a-t-il un sens à l'intérieur de l'OCCAR ?

Le général Nazzareno Cardinali a rappelé que l'OCCAR dépend directement des six Etats associés qui lui confient des programmes ou des démonstrateurs technologiques. Son directeur est en discussion constante avec le conseil de surveillance et avec les directions nationales de l'armement, en vue d'obtenir que soient confiés à l'organisation certains développements technologiques - EuroMale, *Eurotrainer*, systèmes satellitaires – qu'elle s'estime en mesure de gérer. Tandis que l'AED a vocation à s'intéresser à des recherches plus fondamentales, l'OCCAR est le gestionnaire idoine des démonstrateurs technologiques, qui s'apparentent davantage à des programmes industriels. Il faudrait pour cela concentrer les ressources, financières et industrielles, des pays membres ; ce n'est pas facile, mais les choses sont sur la bonne voie.

La convention de Farnborough stipule que l'OCCAR peut se fournir hors d'Europe si nécessaire, c'est-à-dire lorsque la technologie, la composante ou le produit recherché n'y est pas disponible ou pas dans les délais nécessaires, mais sous réserve de réciprocité, et sous réserve aussi que puisse être garanti un approvisionnement sûr et régulier. L'OCCAR qui gère des programmes de recherche de grande ampleur, dont le coût peut atteindre 20 ou 30 millions d'euros est susceptible de s'intéresser à EuroMale, à condition de pouvoir regrouper un nombre suffisant de pays.

L'opportunité de confier la gestion du programme FREMM à l'OCCAR fait l'objet de discussions. En octobre 2004, lors du salon Euronaval, les ministres français et italien de la défense ont fait une déclaration en ce sens, et les deux pays ont multiplié les signaux encourageants, mais les autres Etats actionnaires souhaitent recevoir certaines garanties. On peut néanmoins tabler sur une annonce officielle d'ici le mois de septembre 2005.

M. Yves Fromion a souligné la difficulté de mettre en cohérence et en synergie les efforts de recherche dans le domaine de la défense. L'OCCAR est présentée comme le lieu idoine pour cela, mais n'est-ce pas plutôt à l'AED, puisqu'elle opère en amont de l'OCCAR, qu'il appartient de jouer un rôle de coordination et d'impulsion en matière de recherche ?

Les drones, par exemple, ont fait l'objet d'initiatives très dispersées en Europe : démonstrateur de drone de combat mené par la France en coopération avec d'autres pays, programme EuroMale, programme britannique, coopérations diverses avec Israël... Ne conviendrait-il pas de prendre une initiative forte pour éviter que les États-Unis ne distancent l'Europe et ne la fassent passer sous les fourches caudines de leurs normes, notamment pour l'insertion des drones dans la circulation aérienne générale ?

Le général Nazzareno Cardinali a reconnu que toute la difficulté était justement de trouver des cohérences et des synergies. La coopération avec l'AED est un sujet sur lequel les deux organisations sont convenues de se pencher systématiquement, et ces échanges commenceront dès cette semaine. D'une façon générale, la recherche technologique est plutôt de la compétence de l'Agence. Même si la convention de Farnborough confère à l'OCCAR un rôle d'harmonisation des capacités technologiques, les pays actionnaires ont préféré se concentrer, dans une première phase, sur la gestion de programmes *stricto sensu*. En 2003, l'OCCAR a commencé à s'intéresser aux démonstrateurs technologiques, qui s'apparentent à une forme de recherche plus concrète. Son rôle dans ce domaine sera d'autant mieux reconnu que les démonstrateurs technologiques seront considérés comme des programmes. C'est sans doute ainsi que devraient s'articuler les compétences respectives de l'OCCAR et de l'Agence.

Le drone de combatUCAV sera géré par la France, pays pilote du programme, et sa DGA. La décision a été prise, avec les autres pays, de ne pas confier ce programme à l'OCCAR, sans doute en raison de son importance stratégique et du volume des investissements nécessaires. Quant aux autres types de drones, tels que les drones de reconnaissance ou ceux ayant également des utilisations civiles et de sécurité, comme l'EuroMale, il a été dit qu'ils pourraient être confiés à l'OCCAR, soit sous forme de démonstrateurs technologiques, soit – ce qui serait évidemment plus intéressant - sous forme d'un programme initial. En ce qui concerne EuroMale, l'OCCAR et l'Agence devront se répartir la tâche : l'Agence pourrait s'occuper de la définition du besoin, et l'OCCAR du programme proprement dit lorsque l'on en sera à ce stade. Ce sera l'un des sujets sur lesquels porteront les contacts que les deux organisations ont décidé d'entretenir. Actuellement, l'Agence étudie les différents types de drones en cours de développement, avec l'objectif de réfléchir à une possible uniformisation des besoins et des emplois.

M. Jérôme Rivière a demandé si, au cas où une technologie n'est pas disponible en Europe, l'OCCAR a pour mission d'appeler l'attention des États sur ce point, afin que leurs directions générales de l'armement orientent leurs recherches en conséquence et que l'Europe réduise ainsi sa dépendance.

D'autre part, rien n'empêche qu'une technologie faisant partie d'un programme intégré soit achetée par un pays extérieur au continent. L'OCCAR considère-t-elle que les législations – nationales et européennes – suffisent à protéger l'Europe contre un éventuel démantèlement d'un de ses programmes ? Si, par exemple, une entreprise participant à l'EuroMale était convoitée par les Américains ou les Chinois, serait-il possible d'intervenir à temps ?

Le général Nazzareno Cardinali a précisé que le contrôle exercé par l'OCCAR sur les achats de matériels et de technologies se limite strictement aux programmes qui lui ont été confiés. S'agissant de l'A 400 M, par exemple, certains éléments devront être achetés aux États-Unis faute d'autre source d'approvisionnement disponible compte tenu des délais et du rapport coût-efficacité, mais il ne s'agit pas de technologies d'une importance critique. Reste que l'OCCAR n'a pas la possibilité d'édicter des règles en la matière au niveau européen. A la limite, l'Agence européenne de défense serait mieux à même de le faire si on le lui demandait.

Quant au contrôle des exportations de matériels ou de technologies, il n'est pas de la compétence de l'OCCAR, mais de celle des États. Lorsque, par exemple, l'Afrique du Sud achète des avions A 400 M, l'autorisation d'exportation est délivrée par l'Espagne, puisque la société à qui est adressée la commande, *Military Systems Limited* est espagnole. Mais l'Espagne doit auparavant demander leur avis aux autres pays membres. En tout état de cause, il n'appartient pas à l'OCCAR de délivrer des autorisations, elle n'a aucun contrôle sur les États.

M. Jérôme Rivière a insisté sur le risque qu'un élément essentiel à la réalisation d'un programme d'armement européen tombe sous le contrôle d'une entreprise non européenne, chinoise ou américaine par exemple.

Le général Nazzareno Cardinali a reconnu l'existence d'une telle possibilité, mais souligné qu'elle vaut pour tout le monde, et rappelé que le contrôle des exportations de technologie relève des États, et donc, dans le cadre de l'OCCAR, des États qui contrôlent les programmes. S'agissant ainsi de l'A 400 M, ce sont les participants au programme qui doivent autoriser l'exportation des matériaux, composants ou technologies par eux fournis, et non l'OCCAR.

M. Michel Voisin, président, a demandé pourquoi l'OCCAR n'avait pas réussi à fondre en un programme unique le projet de véhicule blindé germano-néerlandais Boxer et le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) français, d'une capacité équivalente.

Le général Nazzareno Cardinali a répondu que la fragmentation était plus grande dans le domaine des systèmes terrestres que dans l'aéronautique, le coût des investissements n'étant pas le même. En outre, lorsque le Royaume-Uni s'est retiré du programme Boxer, on a pu croire que ce programme était condamné, et que l'Allemagne et les Pays-Bas continueraient chacun de leur côté. Cela peut expliquer que les pouvoirs publics français aient choisi de privilégier leur industrie nationale. L'AED s'achemine toutefois vers une initiative destinée à uniformiser les besoins en véhicules blindés, en vue d'un programme réalisé en commun. L'OCCAR est prête à suivre ce chemin dès lors que cette initiative aura abouti, mais il ne faut pas oublier que ce sont les États qui définissent ses programmes. Elle ne peut intervenir en amont pour les inviter à le faire : c'est la prérogative de l'Agence ou de chaque État. C'est sans doute regrettable, mais c'est ainsi.

M. Michel Voisin, président, a remercié le général Nazzareno Cardinali de son exposé et de ses réponses, qui ont grandement éclairé la Commission, notamment sur la question des rapports entre l'OCCAR et l'AED.

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mardi 21 juin 2005***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président*

La Commission des Finances a procédé à l'audition de M. Philippe Séguin, Premier Président de la Cour des comptes accompagné de M. François Delafosse, Président de la première chambre et M. Jean-Raphaël Alventosa, Rapporteur général de l'exécution budgétaire, sur les résultats de l'exécution budgétaire 2004.

M. Philippe Séguin, Premier Président de la Cour des comptes, a rappelé que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit, en son article 58-3, que la mission d'assistance au Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte désormais le dépôt d'un rapport préliminaire, conjoint au dépôt du rapport du Gouvernement, prévu par l'article 48 de la LOLF, sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, et relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur.

Certes, la Cour rédigeait déjà un rapport préliminaire, mais qui n'avait pas de fondement législatif. Il s'agissait alors de fournir aux assemblées, à leur demande, des éléments d'information sur les conditions d'exécution de la loi de finances, alors même que le rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement n'était déposé que plusieurs mois après la clôture des comptes. Le rapport « préliminaire » était, de fait, préliminaire au rapport sur l'exécution des lois de finances, souvent qualifié d'ailleurs de rapport « définitif ».

Les dispositions de la LOLF ont modifié en profondeur l'agencement des travaux destinés aux assemblées, en demandant désormais à la Cour de fournir trois rapports aux objets bien distincts : le rapport prévu à l'article 58-3, préliminaire au débat d'orientation budgétaire prévu à l'article 48 ; le rapport visé à l'article 58-4 sur les résultats et la gestion budgétaire, conjoint au dépôt de la loi de règlement et un compte rendu des vérifications sur les comptes, réalisé à l'occasion de la certification en vertu de l'article 58-5.

En conséquence, l'analyse financière de la situation de l'État et des administrations publiques relève du rapport préliminaire et pose les termes généraux du débat de politique budgétaire. Le contrôle des résultats, budgétaires et non budgétaires, à côté de celui de la régularité de l'exécution budgétaire et de la qualité de la gestion budgétaire dans les ministères – et désormais dans les missions et les programmes – relève du rapport sur l'exécution, ex-RELF, et plus précisément du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire. C'est dans ce rapport que figure le suivi de la mise en œuvre de la LOLF, avec le contrôle de premier niveau de la performance et celui de la lisibilité des données fournies aux assemblées. Enfin, le contrôle de la comptabilité de l'État et le compte rendu des vérifications renvoient, évidemment, au rapport sur les comptes.

S'agissant du rapport préliminaire, plusieurs caractéristiques tempèrent son identité nouvelle. La réflexion est d'abord compliquée par le fait que, s'il a changé de contenu, l'intitulé du document reste le même. Le rapport est toujours préliminaire, mais ne s'applique pas au même événement : il s'analyse comme une contribution de la Cour au débat d'orientation budgétaire, et non plus comme une introduction au rapport sur la loi de règlement, aujourd'hui publié à quelques semaines d'intervalle. Il n'est même pas exclu que, l'année prochaine, le rapport préliminaire paraisse après le rapport sur les résultats et celui sur les comptes, la LOLF disposant que ces deux documents doivent être déposés en même temps que le rapport sur la loi de règlement, c'est-à-dire avant le 1^{er} juin, alors que le débat d'orientation budgétaire a lieu dans le courant du mois de juin.

Enfin, pour la première fois, le rapport préliminaire est rendu public au moment de sa remise aux assemblées. Il est en effet apparu qu'il ne pouvait rester confidentiel : chacun y ayant accès dès sa distribution, sa publicité était réalisée dans de très mauvaises conditions, et permettait des commentaires plus ou moins improvisés. La Cour a décidé de le publier pour éviter les informations partielles ou de seconde main, ainsi que les interprétations intempestives fondées sur des fuites.

Le rapport comprend une mise en perspective des résultats dans le temps et dans l'espace. Il replace en effet les résultats de l'exécution de l'exercice antérieur dans le cadre d'une analyse rétrospective de moyen terme et développe des observations portant sur la dernière loi de finances initiale votée – déficits, grandes masses de crédits et de recettes – et sur le début de l'exécution en cours. Il ne s'interdit pas d'apprécier la portée des chiffres et des hypothèses de moyen terme fournies par l'exécutif. Il s'essaie à poser quelques questions sur les méthodes mises en œuvre pour piloter les questions budgétaires, sur la base des informations disponibles.

En ce qui concerne l'environnement de l'État, le rapport présente une analyse des résultats comparés de la France. Il rappelle également quelques interrogations sur les relations avec les grands partenaires publics : collectivités territoriales, organismes divers d'administration centrale, administrations de sécurité sociale, il annonce ainsi le rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale présenté à l'ouverture de la session ordinaire. Il s'agit, somme toute, de se préparer à mesurer la performance, maître mot de la LOLF, dans un domaine éminemment sensible et difficile : la politique budgétaire.

La Cour, conformément à l'article 58 de la loi organique, a soumis ses observations à la contradiction du ministre de l'Économie. À la fin du rapport sont présentées les observations de ce dernier, qui se félicite de la contribution de la Cour au débat sur la situation des finances publiques. Il s'agit d'un encouragement à persévérer sur la voie des réformes auxquelles invite la LOLF.

S'agissant de l'exécution du budget et de la situation des finances publiques, on doit noter plusieurs points positifs, mais aussi certains motifs de préoccupation.

L'exercice budgétaire 2004 a incontestablement marqué une rupture avec les quatre exercices précédents. Le déficit d'exécution s'est en effet réduit de manière significative, pour atteindre 43,9 milliards d'euros. L'ampleur de cette baisse ne doit pas être mésestimée, car elle a permis, en un an, de combler la moitié de la dégradation enregistrée entre 2001 et 2003, dans un contexte économique alors défavorable. Cette amélioration, prévue en loi de finances initiale, s'est par ailleurs amplifiée en gestion, le résultat étant de 20 % meilleur que l'objectif visé. La norme de stabilité des dépenses en volume a été respectée, mais il convient de tempérer ce résultat positif en examinant les modalités qui ont permis de l'atteindre.

Le premier sujet de préoccupation est la situation du solde primaire, c'est-à-dire du solde budgétaire après déduction des charges de la dette. En 2004, ce déficit primaire s'est établi à 5,86 milliards, ce qui est incontestablement mieux que les 19,3 milliards enregistrés l'année précédente. Mais cette amélioration paraît relativement timide, si on la replace dans une perspective pluriannuelle : c'est en fait la troisième année consécutive que ce solde primaire est négatif, donc que l'État est en déficit avant même d'acquitter les intérêts de sa dette. Ce simple fait constitue une rupture sur le moyen terme, après la longue amélioration qui a pris fin en 2000.

Il s'ensuit que les charges d'intérêt sont elles-mêmes partiellement financées par l'emprunt, l'endettement augmentant ainsi de façon autonome. En outre, dans l'hypothèse, actuellement vérifiée, où les taux d'intérêt de la dette sont supérieurs au taux de croissance de l'économie, la part de la dette

dans le PIB tend à s'accroître naturellement. Seule l'apparition d'un solde primaire positif pourrait stopper ou inverser cette tendance ; ce n'est pas le cas. En d'autres termes, la situation budgétaire de l'État le conduit à s'endetter de façon importante chaque année pour assumer ses dépenses courantes : il vit ainsi à crédit quinze jours par an.

En outre, l'amélioration du solde budgétaire tient pour l'essentiel à une progression des recettes, expliquée par une amélioration de la conjoncture. Stimulée par une consommation des ménages soutenue, la croissance économique a en effet atteint 2,4 %, alors que la loi de finances initiale pour 2004 anticipait un taux de croissance de 1,7 % seulement. Sur la période, les ressources fiscales nettes ont ainsi augmenté de 10,9%. Sans l'effet de mesures nouvelles, et à périmètre constant, leur progression spontanée atteint 7,3 %, avec une dynamique particulièrement forte en fin d'année, la conjoncture bénéficiant donc activement au léger rétablissement observé.

Il est utile de préciser à cet égard que la lecture de l'évolution du solde budgétaire est compliquée par les modifications de périmètres, notables en recettes comme en dépenses. Ainsi, une part du dynamisme des premières tient-elle à la réintégration des recettes affectées au FOREC, à hauteur de 9,6 milliards. Ainsi également, la norme affichée de stabilité des secondes en volume masque-t-elle une progression sensible des prélèvements sur recettes et des dépenses fiscales. Ces deux types d'agrégats ne sont pas en effet comptabilisés comme des dépenses ; leur vive progression peut donc permettre d'accroître les moyens d'action de l'État sans remettre en cause la stabilité de la dépense en volume, cette dernière étant considérée *stricto sensu*.

Le cas des prélèvements sur recettes, qui ont connu une hausse de 15,4 % en 2004, du fait de la réorganisation des modalités de versement des concours de l'État, et qui ont progressé de moitié en cinq ans, illustre clairement ce constat. Cette forme de débudgétisation est neutre pour le solde global des administrations publiques, mais elle donne une image formelle de la progression des dépenses de l'État, qui ne reflète pas l'étendue d'interventions publiques empruntant d'autres circuits.

Si l'on neutralise les changements de périmètres réalisés, force est donc de reconnaître que les dépenses nettes du budget général ne s'inscrivent pas dans une stabilité en volume, mais dans une progression en valeur de quelque 3,6 %, pour atteindre 290,9 milliards d'euros.

La comparaison est, en ce domaine plus qu'en tout autre, utile pour tirer des enseignements de ce constat. Aussi faut-il rappeler qu'au cours de la même année, et malgré un contexte économique moins favorable, l'Allemagne a pu stabiliser le montant total de ses dépenses publiques, non en volume, mais en valeur.

En faisant abstraction de ces phénomènes de débudgétisation, les modalités selon lesquelles la dépense publique s'est opérée en 2004 méritent, par ailleurs, d'être commentées. En effet, contenir la dépense au niveau voté en loi de finances était possible de deux manières : soit en créant les conditions d'une remise en cause du coût de fonctionnement de l'État ; soit, à défaut de marges de manœuvre qui auraient ainsi pu être ménagées, en menant une action de régulation infra-annuelle. C'est manifestement cette voie qui a été suivie, non sans soulever certaines difficultés.

Le montant des crédits annulés a atteint 4,5 milliards d'euros en 2004. Ce volume est certes en retrait par rapport aux 6,9 milliards d'euros de l'année précédente. Mais il continue de refléter un besoin, qui est en soi préoccupant et qui est étroitement lié à la difficulté de maîtriser l'évolution structurelle de la dépense. Il faut en outre noter que, malgré leur légère contraction, les annulations ont répondu aux mêmes logiques que les années passées, et ont été supportées par quelques ministères, dont les plus dépensiers ont été largement dispensés. De tels choix, constants, remettent en cause la sincérité de prévisions qui ignorent la mise en réserve systématique, dès le début de la gestion, de crédits dont une partie sera annulée.

Qui plus est, cette diminution sensible des annulations de crédits n'a pu être obtenue qu'au prix d'une augmentation des reports de crédits et d'un blocage des dépenses militaires en capital en fin d'année, puisqu'un milliard d'euros de paiements ont été suspendus en décembre 2004 et reportés au début de l'exercice suivant. Ces décisions portent les reports du budget 2004 à un montant de 10 milliards d'euros, alors qu'ils s'établissaient à 9 milliards l'année précédente. Cette progression met fin à un mouvement continu de diminution des reports, mouvement qui était vertueux, en ce qu'il rapprochait la pratique budgétaire des principes imposés par la LOLF. Il faut en effet rappeler que, dès 2006, les reports ne pourront plus dépasser 3 % du montant des crédits initiaux de chaque programme, plafond qui a été nettement dépassé en 2004, mais qui ne pourra plus l'être dans un proche avenir.

Si le besoin de financement de l'État se réduit de 10 milliards en comptabilité nationale, des mouvements de natures diverses animent, en effet, les autres budgets publics. Ainsi, les organismes divers d'administration centrale, ou ODAC, voient leur excédent budgétaire s'accroître de 5 milliards pour atteindre 9,9 milliards. Mais les recettes de ces organismes intègrent des dotations en capital, versées depuis le budget de l'État pour un total de 4,2 milliards, ces mouvements dégradant d'autant le solde du budget de l'État. Par ailleurs, et pour la première fois depuis près de dix ans, les collectivités locales ont dégagé un solde négatif de 1,9 milliard d'euros, qui prolonge une dégradation déjà engagée en 2003, la progression de 7 % des recettes trouvant plus que sa contrepartie dans un accroissement de 8,5 % des dépenses, les

facteurs de cette progression étant indifféremment le fonctionnement et l'investissement.

Enfin, les comptes sociaux sont de plus en plus déficitaires – 15,9 milliards en 2004 au lieu de 9,8 milliards en 2003 – sous l'effet notamment d'une progression de près de 5 % des dépenses de la branche maladie, ce qui représente une certaine décélération par rapport aux années antérieures, mais ne peut amener à conclure que la dépense est maîtrisée.

Ces diverses évolutions trouvent leur pleine concrétisation dans une évolution de 7,2 % de la dette publique, qui s'établit à ce jour au montant, jamais atteint auparavant, de 1 067 milliards d'euros. Dans cette progression, l'État et les ODAC portent une pleine responsabilité, mais la valeur de leur dette s'accroît de 76 milliards, soit nettement plus que leur besoin de financement. La différence s'explique en fait par le nouveau transfert de 32 milliards de dettes sociales vers la CADES, caisse classée parmi les ODAC. La dette des administrations publiques locales s'est, quant à elle, accrue de 2,4 milliards d'euros par rapport à 2003, tandis que la réduction de la dette des administrations de sécurité sociale obligatoire résulte du transfert de dettes à la CADES. En définitive, à l'heure actuelle, la dette par actif des administrations publiques représente près de deux ans de son salaire net moyen.

Les comparaisons européennes montrent que, si l'évolution relative de la France reste proche, sur bien des points, de celle de l'Allemagne, ces deux États divergent du plus grand nombre de leurs partenaires ; ils représentent d'ailleurs, ensemble, les deux tiers du total des déficits publics notifiés par les États de la zone euro. La France, comme l'Allemagne, est en situation de déficit primaire de 0,8 point de PIB, quand la moyenne de l'Union européenne à quinze est en excédent de 0,4 point. Quant au déficit structurel, il s'établit à 3,5 % du PIB, niveau qui reflète une faible amélioration de 0,4 % selon la Commission européenne, et qui place la France nettement au-dessus de la moyenne des Quinze, laquelle est de 2,3 %.

Enfin, la dette publique a dépassé pour la première fois la moyenne de l'Union européenne à quinze – 65,6 % du PIB contre 64,7 % –, avec deux conséquences négatives. En premier lieu, le niveau des charges d'intérêt supportées augmente et tend vers la moyenne de l'Union européenne, soit 2,9 % du PIB. En second lieu, l'avantage relatif dont disposaient la France et l'Allemagne en matière de taux d'emprunt s'érode ; si les taux appliqués restent parmi les plus bas de la zone euro, ils bénéficient désormais aussi à d'autres États budgétairement plus vertueux.

L'assainissement des finances de l'État, incontestablement difficile, doit être poursuivi. Certaines pistes d'évolution paraissent s'imposer,

tant il est clair que les résultats obtenus en 2004 sont assis sur une politique de régulation et non sur une politique de réexamen des interventions de l'État.

Tout d'abord, une plus grande prudence dans l'établissement des prévisions serait certainement pertinente. Il s'agirait d'asseoir les prévisions économiques à moyen terme sur le taux moyen de croissance observé en France en longue période, soit environ 2 %, plutôt que sur des taux de croissance potentiels, rarement atteints. Cette option, pragmatique, atténuerait le risque de devoir répondre par la régulation à une croissance atone, inférieure à des prévisions trop optimistes.

En second lieu, il faut absolument prendre en compte la pesanteur de certaines dépenses publiques, engagées dans une dynamique qui les amène à s'accroître d'année en année. C'est le cas des charges de la dette et des dépenses de personnel et de fonctionnement, qui représentent 61 % des dépenses du budget général, sont incompressibles à court terme et expliquent 80 % de l'augmentation des dépenses entre 1999 et 2004. Encore faut-il préciser que la progression aurait pu être plus forte encore : si la dette elle-même s'est accrue de 30,6 % au cours de cette période, les taux d'intérêt ont baissé simultanément, limitant la progression du service annuel de la dette à 3,4 milliards d'euros. Les dépenses d'intervention semblent stables, mais la prise en compte des débudgétisations conduit à tempérer cette analyse, pour mettre en évidence une progression de 22,6 % des interventions au cours de la même période. Ces évolutions illustrent le degré de contrainte qui pèse sur le budget, ainsi que la difficulté de maîtriser et, *a fortiori*, de réduire la dépense.

Cette pesanteur, qui prive le budget de l'État de réelles marges de manœuvre, produit ses pleins effets si l'on se place dans une perspective pluriannuelle. Les budgets futurs de la période couverte par le dernier programme de stabilité – 2006-2008 – devront en effet supporter la charge à retardement des mesures déjà prises et le poids des tendances lourdes de la gestion budgétaire. Ainsi, en recettes, diverses décisions d'allègements fiscaux - mesures de soutien à la consommation, baisse des droits de succession - sont déjà annoncées, qui constituent autant de dépenses fiscales, pour un coût évalué à 3,3 milliards en 2006. La non-reconduction de la soule EDF, égale à 7,7 milliards en 2005, aura également un impact sur les recettes.

En dépenses, les charges d'intérêt devraient progresser, selon le programme de stabilité, de 2,3 à 2,5 milliards par an, pour atteindre 47 milliards en 2008. Encore cette prévision ne tient-elle pas compte du risque d'augmentation des taux d'intérêt, que fait planer l'aggravation de l'endettement : à terme, une hausse de 100 points de base alourdirait de 10 milliards la charge annuelle de la dette. Moins explosive, la progression des charges de personnel n'en est pas moins réelle : une estimation fondée sur l'observation des années passées montre en effet qu'elles s'accroissent de 3 %

l'an en moyenne, soit plus qu'il n'est indiqué dans le programme de stabilité, Ainsi, à défaut d'évolutions structurelles, la seule progression des charges d'intérêt et des dépenses de personnel sera de 6 milliards par an.

La mission de la Cour n'est pas d'établir une politique budgétaire de rechange. Elle peut en revanche formuler des observations méthodologiques. Plusieurs actions mériteraient pour le moins d'être accentuées.

La première priorité devrait être de produire un excédent primaire, de façon à réduire le risque d'une croissance auto-entretenu de la dette. Pour ce faire, la stabilisation des dépenses en volume est inopérante lorsqu'elle s'accompagne d'une baisse des recettes fiscales.

Par ailleurs, il conviendrait d'évaluer l'efficacité des dépenses et de privilégier les plus utiles pour optimiser l'utilisation des deniers publics. La Cour peut prendre sa part dans la poursuite de cet objectif. Au vu du nombre important de ministères prioritaires et du volume des dépenses difficilement compressibles, qui conduisent à faire porter les recherches d'économies sur une part très faible du budget, l'exécutif devrait mener une stratégie ambitieuse de réforme de l'administration de l'État et de ses actions : modernisation des services publics, maîtrise de l'évolution de la masse salariale, réflexion sur les interventions, remise en cause des dépenses fiscales, etc....

Il serait enfin aussi illusoire que stérile de ne faire porter les réformes suggérées et l'effort de maîtrise des dépenses que sur l'État, dès lors que son budget ne représente que 40 % de la dépense publique. Ainsi, les objectifs fixés à l'assurance maladie sont systématiquement dépassés en exécution et les dépenses des collectivités territoriales ont progressé, au cours des vingt dernières années, à un rythme supérieur à 2 % du PIB, sans qu'un objectif d'évolution ait été fixé *a priori*. Pour sortir de cette situation, il est indispensable de développer une concertation accrue, afin de mieux partager les responsabilités au sein des administrations publiques. D'une façon générale, une information partagée et de qualité sur les perspectives et les enjeux des finances publiques serait de nature à permettre des débats éclairés sur les choix qui restent à faire.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est dit frappé de la convergence des analyses que font la Cour des comptes et la Commission des Finances de la dégradation des finances publiques. Il est consternant que, malgré l'exécution exceptionnelle du budget 2004, qui a permis de réduire de quelque 13 milliards d'euros le déficit par rapport à l'exercice précédent, il subsiste un déficit primaire de 5 milliards d'euros. Il s'ensuit que la dette publique s'alimente d'elle-même, que l'endettement, rapporté au PIB, dépasse

désormais la moyenne européenne et que la France devient ainsi plus vulnérable à une éventuelle hausse des taux d'intérêt.

On observe, en outre, que les reports, qui n'avaient cessé de se réduire depuis 2002, augmentent à nouveau d'un milliard, ce qui semble être l'effet mécanique de la régulation budgétaire telle qu'elle est pratiquée et de l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative. Quant à la norme « zéro volume » imposée à la progression des dépenses, elle est contournée par la progression des dépenses fiscales, que la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne permet malheureusement pas de regrouper dans la présentation de la loi de finances, ce qui pose pour le moins un problème de visibilité. Le FOREC est enfin budgétisé ; il faudra veiller à ce que le Gouvernement s'y tienne !

La Cour regrette à juste titre que la gestion de la dépense se fasse dans un cadre infra-annuel et non pluriannuel, mais le regroupement, dans un même ministère, du budget et de la réforme de l'État n'ouvre-t-il pas de nouvelles perspectives, au moment où viennent d'être élaborées les stratégies ministérielles de réforme et où le « noyau dur » de la LOLF, c'est-à-dire son article 7, va entrer en vigueur ?

Sans doute serait-il plus efficace de stabiliser la dépense en valeur et non plus en volume, mais comment faire, compte tenu de la rigidité des dépenses de personnel et des dépenses des « guichets sociaux » du titre IV ? Au reste, la dépense publique ne se limite pas, tant s'en faut, à celle de l'État : elle est aussi le fait des organismes de sécurité sociale et des collectivités locales. Or, en 2005, les régions ont augmenté, en moyenne, leurs dépenses de plus de 13 %, et leurs taux de taxe professionnelle de plus de 20 %. Le temps d'une approche plus normative de la dépense locale n'est-il pas venu ?

S'agissant de la régulation budgétaire, un amendement prévoyant la fixation, à titre indicatif, en annexe à la loi de finances, d'un taux unique de mise en réserve pour les crédits du titre II, d'une part, et hors titre II, d'autre part, a été adopté par l'Assemblée. Il serait intéressant de connaître l'avis de la Cour sur cette disposition, ainsi que sur l'idée consistant à fixer par avance, en loi de finances, les modalités d'affectation des éventuels surplus de recettes fiscales.

M. Didier Migaud a remercié le Premier Président de n'avoir pas recouru à la langue de bois pour présenter le rapport préliminaire de la Cour, et observé que la tonalité de son propos contrastait fortement avec l'enthousiasme suscité chez le Rapporteur général par l'exécution du budget 2004.

Les résultats affichés n'ont été obtenus qu'au prix de procédés budgétaires de court terme, dont quelques-uns sont illustrés par le rapport. Il serait d'ailleurs utile à la Représentation nationale, dans le cadre de la

préparation du budget 2006, que la Cour dresse la liste complète des postes qui lui paraissent sous-dotés ou non dotés, ainsi que des dotations manifestement surestimées.

Ainsi que l'a souligné le Premier Président, fixer une norme d'évolution des dépenses n'a quasiment aucun sens s'il suffit de faire preuve d'un peu d'imagination pour la contourner : la preuve en est qu'elles ont augmenté de 3,6 % en valeur en 2004, alors qu'elles étaient censées rester stables en volume. Crédits d'impôt et réductions d'impôt semblent devenus la panacée d'un certain nombre de politiques publiques, ce qui fausse nombre de comparaisons. Le fait que non seulement le solde primaire, mais tous les indicateurs sans exception, se soient dégradés depuis 2002 sous l'effet des baisses d'impôts doit faire réfléchir, et il serait du plus grand intérêt que la Cour fournisse quelques éléments d'appréciation sur l'évolution des finances publiques en prenant comme point de départ l'audit effectué en juin 2002 par deux de ses membres.

S'agissant des dépenses des collectivités locales, le rapport préliminaire comporte des éléments très intéressants, qui montrent que le poste qui progresse le plus vite est celui correspondant aux compétences transférées aux départements. Il serait souhaitable que la Cour apporte quelques précisions supplémentaires à ce sujet, et son rapport de l'an prochain sera du plus grand intérêt, car il n'y a pas, jusqu'à preuve du contraire, de volonté délibérée des collectivités locales d'accroître la pression fiscale.

Enfin, on observe souvent, quelles que soient les majorités, un certain décalage entre les prévisions sur lesquelles se fondent le budget et la réalité. Quelles suggestions la Cour des comptes est-elle à même de faire pour que ce débat récurrent, où la sincérité des comptes est souvent mise en cause par l'opposition, perde de son acuité, et repose davantage, comme c'est généralement le cas dans les autres pays d'Europe, sur des analyses objectives ?

M. Philippe Séguin a répondu, s'agissant de la place de la réforme de l'État dans la structure gouvernementale, qu'il ne lui était pas apparu que son positionnement précédent ait été un facteur de grande efficacité...

Quant aux dépenses des collectivités locales, sans aller aussi loin dans la normativité que le suggère le Rapporteur général, il n'y aurait que des avantages à ce que l'État et les collectivités s'interrogent de concert sur leur contribution respective à la bonne administration du pays, de façon à éviter les doublons et les concurrences inutiles. D'une façon générale, on ne saurait conclure de l'évolution observée depuis les lois de 1982 à une sous-administration territoriale de la France, et quelques ajustements équitablement

répartis permettraient sans aucun doute d'aboutir à une situation plus raisonnable... Concernant les mises en réserve, on peut se demander si la fixation de taux uniformes est bien conforme à l'esprit de la LOLF, qui consiste justement à définir des programmes spécifiques et identifiés. C'est une question qu'il sera difficile d'éluder.

La Cour a pris bonne note, par ailleurs, des suggestions de travaux d'approfondissement faites par M. Didier Migaud. Elles seront étudiées lorsque la Cour et la Commission des Finances se rencontreront, avant la fin de l'année, pour arrêter la liste des « commandes » passées par celle-ci à celle-là pour 2006.

La meilleure façon, enfin, d'éviter les polémiques stériles nourries par le décalage entre les prévisions et la réalité serait de retenir, comme le font d'autres pays étrangers, des données objectives, telles que le taux de croissance moyen des sept, dix ou quinze dernières années. Cela permettrait d'élaborer des budgets plus crédibles, d'une part, et de consacrer davantage d'énergie à des débats plus utiles.

M. François Delafosse, Président de la première chambre, a souligné, s'agissant de la rigidité des dépenses de personnel, que la LOLF, grâce notamment aux plafonds d'emploi par ministère et à la gestion de la masse salariale par les responsables de programmes, est justement de nature à atténuer cette rigidité. Aussi est-il préoccupant que la mise en place de ces instruments prenne un tel retard. Quant aux dépenses sociales du titre IV, leur efficacité devrait faire l'objet d'une évaluation *a priori* et d'un suivi de leur exécution – mais ce n'est évidemment pas chose facile.

Le rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement comporte d'importants développements sur les postes sur-dotés ou sous-dotés. Sont chroniquement sous-dotés les postes relatifs aux rémunérations, ainsi que les OPEX – pour 530 millions en 2004 ! –, tandis que sont généralement surévaluées les dépenses d'investissement, de construction et d'équipement pour l'enseignement supérieur, ainsi que la dotation du CEA – pour 360 millions – et la ligne budgétaire des rapatriés – consommée à moins de 50 %. On note également l'absence de toute ouverture de crédits en 2004 pour une dépense pourtant prévisible – la prime de Noël des allocataires du RMI – qu'il a donc fallu financer en loi de finances rectificative.

La débudgétisation du BAPSA portant sur 3,6 milliards d'euros, est sans doute l'exemple le plus manifeste de procédés budgétaires de court terme. Si la Cour n'a pas cherché à en dresser la liste exhaustive, c'est parce que, d'une part, la tâche est très difficile, mais aussi, et surtout, parce qu'elle a souhaité se concentrer sur les problèmes structurels à moyen et long terme.

M. Jean-Raphaël Alventosa, conseiller maître à la Cour des comptes, rapporteur général de l'exécution budgétaire, a insisté sur le fait que le tableau d'évolution des dépenses ne présente, si l'on peut dire, que « ce qui sort du tuyau » ; or le tuyau, et c'est bien là le problème, est modifié tous les ans...

Le regroupement, au sein de la structure du gouvernement, du budget et de la réforme de l'État offre une perspective intéressante : sachant que la LOLF, qui représente en quelque sorte la réforme de l'État vue de l'extérieur, compte 150 objectifs, et que les SMR, qui représentent la même réforme de l'État vue de l'intérieur, sont au nombre de 230, la convergence des deux approches apparaît possible à l'horizon de deux ou trois ans. Quant aux raisons profondes de la dégradation des comptes publics, elles sont à rechercher avant tout dans l'atonie de la conjoncture économique, qui n'est d'ailleurs pas propre à la France, mais à la zone euro en général. Sans relance de la croissance, il n'y a guère de perspectives d'amélioration.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est étonné qu'il soit impossible d'avoir connaissance des montants de taxe d'habitation et de taxe professionnelle pris en charge par l'État. Cette situation interdit, de fait, tout véritable contrôle de la dépense locale par le contribuable local : si la prise en charge des dégrèvements par l'État cessait du jour au lendemain, chaque foyer fiscal des Alpes-Maritimes – pour prendre un exemple au hasard – devrait payer 400 euros supplémentaires ! Il faudrait que l'on puisse connaître le montant des dégrèvements pris en charge, au moins pour toutes les collectivités de plus de 10 000 habitants.

M. Michel Bouvard a demandé si la Cour des comptes était capable de calculer de combien il faudrait diminuer les effectifs de la fonction publique pour que les dépenses de personnel de l'État soient non pas réduites, mais simplement stabilisées.

S'agissant de la mise en place des nouveaux instruments de gestion des effectifs prévus par la LOLF, le nombre envisagé des périmètres ministériels, c'est-à-dire 15, n'est-il pas trop faible ? On peut douter, par exemple, que le regroupement de l'Éducation nationale et de la Recherche dans le même plafond facilite le travail parlementaire. Il serait intéressant, en outre, de savoir dans quelles proportions respectives les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement ont été touchées par les annulations de crédits en 2004. Il ressort en effet des propres travaux de la Cour des comptes que les dépenses d'investissement ont été sacrifiées ces dernières années, ce qui a les conséquences les plus fâcheuses pour la croissance et pour l'équipement du territoire. Concernant les OPEX, ne serait-il pas judicieux de leur consacrer un programme spécifique au sein du budget de la défense, de façon à mieux suivre les dépenses ?

Enfin, la Cour a-t-elle analysé les conséquences financières de la montée en puissance de l'intercommunalité, présentée à l'origine comme un facteur de rationalisation des dépenses et d'économies d'échelle ? Est-on bien certain que cet objectif ait été atteint ?

M. Charles de Courson a remercié le Premier Président d'avoir dit certaines vérités que la classe politique ne veut pas entendre. La situation des finances de la France est en effet celle de Fort Alamo... sans la cavalerie, en l'occurrence la croissance, seule planche de salut. Une stabilisation des dépenses en volume, cela voudrait dire 1,7 % de progression en valeur, et non pas 3,6 % ! Face à cet état catastrophique, la direction du budget ne fait que de l'ingénierie budgétaire, dissimulant les hausses derrière des débudgétisations qui interdisent de comparer les chiffres d'une année sur l'autre. Heureusement, la comptabilité nationale permet de prendre la vraie mesure des choses.

Ainsi, les 10 milliards de réduction du déficit sont, pour les deux tiers, une fiction, étant donné que l'on a créé le FFIPSA, pour y mettre les 3,6 milliards de déficit du BAPSA, que la dette du FOREC a été transférée à la CADES, et que les reports ont à nouveau progressé de 1 milliard, le budget de la défense étant naturellement le champ privilégié de ce procédé. Et la partie recettes n'est pas exempte de procédés de ce genre... La meilleure preuve que tout cela n'est qu'artifice est que le déficit inscrit en loi de finances initiale pour 2005 est supérieur au déficit d'exécution de 2004 !

On peut s'étonner, par ailleurs, que le rapport préliminaire de la Cour des comptes n'analyse pas la situation budgétaire de l'État au regard de ses engagements, notamment en matière de retraites. En 2004, en effet, et pour la seule fonction publique de l'État, ces engagements se sont accrus de 40 milliards d'euros, passant de 850 à 890 milliards d'euros. N'y a-t-il pas lieu de provisionner ces 40 milliards supplémentaires, et de corriger en conséquence le déficit réel du budget de l'État ?

On peut s'étonner aussi de ce que la Cour des comptes ait renoncé à dynamiter le concept de solde primaire, au bénéfice de celui de solde de fonctionnement. Lors de l'examen de la LOLF, en 2001, un amendement tendant à interdire à l'État, comme c'est déjà le cas pour les collectivités territoriales, tout déficit de fonctionnement, avait été repoussé. C'est regrettable, car le déficit de fonctionnement que l'on observe aujourd'hui est de 21 milliards – qu'il conviendrait également, dans une comptabilité bien tenue, de provisionner.

Le rapport préliminaire de la Cour appelle implicitement, sachant que la réforme Fillon permettra d'économiser 10 milliards au maximum d'ici à 2020, à une nouvelle réforme des retraites de la fonction publique. Peut-elle en dire davantage sur son contenu souhaitable ?

Sachant d'autre part que les dépenses fiscales représentent quelque 20 % des recettes nettes, il existe assurément quelques gisements d'économies. Lesquels ? On peut penser, par exemple, aux dispositions relatives aux retraites outre-mer, qui coûtent quelque 1,6 milliard au budget de l'État... La Cour a-t-elle fait des études sur ce sujet, ainsi que sur l'efficacité des dépenses d'intervention, qui représentent 28 % du total des dépenses ?

M. Hervé Novelli a suggéré que, pour passer de la stabilisation des dépenses en volume à leur stabilisation en valeur, celles-ci soient réduites à due concurrence des dépenses fiscales identifiées par la Cour. Il est en effet permis de penser que les crédits ou réductions d'impôt présentent, par rapport aux dépenses publiques *stricto sensu*, la vertu de maximiser les anticipations des acteurs économiques, et donc, à terme, les rentrées fiscales. Quant au déficit de fonctionnement, qui représente environ le tiers du déficit du budget, soit 1 % du PIB, on peut observer qu'il est du même ordre de grandeur que les allègements de charges sociales consentis pour lutter contre le chômage – sans grande efficacité, au vu des résultats. La Cour peut-elle donner à la Commission son sentiment sur cette question ?

M. Philippe Auberger a considéré que la situation des finances publiques, certes peu brillante, pourrait être tolérée si l'économie elle-même et la situation de l'emploi n'étaient pas en crise. Le constat que les déficits ne servent à soutenir ni la croissance ni l'emploi appelle une réorientation de la politique budgétaire. Quelles seraient, en la matière, les recommandations de la Cour des comptes ?

M. Jean-Yves Chamard a considéré qu'il n'était pas normal que l'État soit juge et partie en matière de prévisions de recettes. Le Premier Président a suggéré que l'on retienne des données objectives, mais doivent-elles être normatives, ce qui supposerait une révision de la Constitution, ou simplement indicatives ? Et le problème posé par les variations de la conjoncture d'une année sur l'autre ne resterait-il pas entier ? Comment rendre suffisamment apparents les artifices comptables, justement dénoncés de toutes parts, pour que la tentation d'y recourir disparaisse ? Enfin, certaines mesures, comme la réforme du prêt à taux zéro, n'ont d'impact budgétaire que les années suivantes. Ne pourrait-on, afin d'assurer une meilleure visibilité, étendre aux dépenses de fonctionnement le système des autorisations de programme ?

M. Jean-Louis Dumont a souligné que toutes les observations faites appelaient des mesures propres à restaurer la crédibilité des responsables politiques, nationaux ou locaux, qui risquent d'être entachée, aux yeux des citoyens, par le manque de sincérité des comptes publics.

M. Philippe Séguin a annoncé qu'un rapport public particulier consacré à l'impact financier de l'intercommunalité paraîtra dans le courant de

l'automne 2005. On notera au passage un paradoxe : après des années de débats sur la question de savoir quel niveau d'administration était appelé à disparaître, la tendance qui semble se dessiner est l'apparition d'un niveau supplémentaire !

La comparaison faite par M. Charles de Courson entre les finances publiques du pays et Fort Alamo ne manque pas de pertinence, mais il faut savoir qu'à Alamo, la cavalerie n'a sauvé personne... L'efficacité des moyens mobilisés en faveur de la croissance et de l'emploi est certes difficile à évaluer, mais quelle que soit la façon dont on procède, il est certain que les résultats ne sont pas à la hauteur des sommes qui y sont consacrées.

Les recommandations présentées par la Cour des comptes portent sur des options retenues par le pouvoir politique, pouvoir auquel elle n'a pas vocation à se substituer. S'agissant de ses rapports avec le Parlement, la Cour s'oblige à une prudence encore plus grande, car si l'exécutif est – théoriquement – un, les assemblées comportent une majorité et une opposition, et elle ne saurait se laisser instrumentaliser ni par l'une ni par l'autre. Son objectif est de nourrir et d'éclairer le débat, non de rallier l'un ou l'autre camp ou de se substituer aux choix politiques.

M. François Delafosse a rappelé que les projections faites en matière de dépenses de personnel peuvent varier en fonction de nombreux facteurs, dont la valeur du point n'est pas le moindre. Quant aux périmètres ministériels, la première nécessité est qu'ils soient stables d'une année sur l'autre ; sans doute faut-il qu'ils ne soient pas trop larges, mais la Cour ne s'est pas encore penchée sur la question. Elle prend donc bonne note des remarques faites à ce propos.

Sur 4,5 milliards d'euros de crédits annulés en 2004, 2,9 milliards concernaient des dépenses ordinaires et 1,6 milliard des dépenses en capital. L'idée de consacrer aux OPEX un programme *ad hoc* n'est guère réaliste, car cela supposerait de restructurer complètement le budget de la défense. On peut se demander, au demeurant, quels objectifs et quels indicateurs pourraient être retenus pour un tel programme... Sans doute serait-il plus expédient d'inscrire une provision minimum.

La notion de solde primaire est trop communément acceptée pour être « dynamitée » comme le demande M. Charles de Courson, mais il est possible, en revanche, de populariser davantage celle de solde de fonctionnement.

Si les engagements de l'État en matière de retraites ne sont pas analysés dans le rapport préliminaire, c'est que celui-ci porte sur le budget, non sur les comptes de l'État. Et si les nouvelles normes comptables prévoient qu'ils figurent dans le hors-bilan plutôt que d'être provisionnés, c'est parce que

l'on ne saurait les assimiler à un équivalent monétaire que l'État pourrait être amené à déboursier. L'exercice consiste en effet à évaluer à droits constants ce qui est susceptible d'être versé aux retraités comme aux actifs. C'est relativement facile pour les premiers, car les droits sont acquis et n'évoluent plus, sinon d'une façon que les tables de mortalité et d'autres instruments permettent de prévoir assez bien. Pour les seconds, en revanche, il n'y a pas de droits acquis à la date de l'évaluation, et les carrières futures sont l'objet d'une grande incertitude, d'autant que la réforme des retraites peut avoir toutes sortes d'effets sur les choix des fonctionnaires. En outre, il s'agit de montants bruts, calculés sans tenir compte des recettes, c'est-à-dire des cotisations des actifs actuels et futurs. Le problème est donc moins celui du niveau des engagements que celui de l'équilibre du régime ; en d'autres termes, c'est un problème non pas comptable, mais budgétaire. Cela ne veut pas dire qu'il faille mésestimer l'importance des engagements hors bilan, mais qu'il faut les prendre pour ce qu'ils sont.

Quant aux éventuelles réformes à venir, la Cour a publié voici dix-huit mois un rapport particulier sur les pensions des fonctionnaires civils, notamment outre-mer. Elle ne prétend nullement, ici encore, se substituer au pouvoir politique...

M. Jean-Raphaël Alventosa a indiqué que, pour simplement stabiliser la masse des salaires et des pensions de la fonction publique de l'État, il faudrait ne remplacer que la moitié des départs à la retraite. Au bout de trois ans, l'économie obtenue serait comprise entre un quart et un tiers de point de PIB. Cela étant, la question est complexe et mériterait des approfondissements...

S'agissant des nouvelles règles de gestion des effectifs, le passage des emplois d'un programme à l'autre sera d'autant plus facile que la fongibilité s'opérera à un niveau plus élevé – celui de la mission, voire du ministère. Toute la difficulté est de s'assurer que le niveau en question assure la cohérence nécessaire.

Les deux notions de solde primaire ou de solde de fonctionnement ont leur justification. Il ressort du rapport que 4 % des dépenses de fonctionnement sont financées par l'emprunt, ce qui correspond à quinze jours de fonctionnement de l'État – au lieu de trois, voire de quatre semaines les années précédentes. S'agissant des dépenses fiscales, la lecture du 21^e rapport du Conseil des impôts est riche d'enseignements. Enfin, il convient de sortir des vieilles querelles entre keynésiens et anti-keynésiens sur les relations entre budget et croissance. Tous les exemples européens montrent qu'un solde primaire positif est favorable à la croissance. C'est en ce sens que vont les recommandations de la Cour des comptes.

Le Président Pierre Méhaignerie a remercié la Cour des comptes et son Premier Président pour cet éclairage qui ne fait que renforcer la détermination de la Commission des Finances. Il n'est toutefois pas certain que la conscience des enjeux soit bien partagée par tous les membres du Parlement ni même du Gouvernement ; aussi l'effort de pédagogie doit-il se poursuivre inlassablement, et la Commission sait pouvoir compter sur le concours de la Cour des comptes.

* *
*

2010

Mardi 21 juin 2005

Modernisation de l'économie (art.88)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement

* *
*

Mardi 21 juin 2005

Modernisation de l'économie (art.88, suite)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement

* *
*

Mercredi 22 juin 2005

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

En préalable, **le Président Pierre Méhaignerie** a vivement regretté l'absentéisme croissant, alors qu'il y a de nombreuses candidatures pour la commission des Finances. Une lettre sera envoyée aux présidents des groupes pour que soient remplacés ceux qui n'assistent pas à plus de la moitié des réunions. Une réunion pourrait être organisée avec l'ensemble des rapporteurs spéciaux au fond et pour avis sur la loi organique relative aux lois de finances pour préparer le prochain budget. Il serait souhaitable que le Sénat soit également associé à la mise en œuvre de la loi organique. Le rôle du Parlement, aujourd'hui, est de donner toute son ampleur à cette loi organique et de ne pas laisser à Bercy le rôle exclusif de pilote de cette réforme.

La commission des Affaires étrangères procédera, mercredi 29 juin, à 16 h 30, à l'audition de M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France, sur les perspectives monétaires en Europe. Les collègues intéressés par cette audition sont invités à assister à cette réunion.

S'agissant des crédits de missions, la commission des Finances doit montrer l'exemple et il est souhaitable que les déplacements soient utiles aux travaux de la Commission et se fassent à des coûts limités. La mission au Danemark du bureau de la Commission a été entièrement réalisée en classe économique. La maîtrise des dépenses publiques doit aussi, de manière exemplaire, concerner la commission des Finances.

La Commission a ensuite procédé à l'examen d'un rapport d'information de M. Hervé Mariton, sur la valorisation du patrimoine autoroutier.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, a rappelé qu'à l'occasion d'une communication sur la **valorisation du patrimoine autoroutier** et le financement des grands projets d'infrastructures de transport, qu'il avait présentée le 17 décembre 2003 à la Commission, cette dernière avait souhaité poursuivre l'analyse dans le cadre d'une réflexion plus large sur les sociétés d'autoroutes.

Le rapport présenté aujourd'hui insiste notamment sur la nécessité de clarifier le rôle de l'État, dont les missions sont parfois confuses, du fait de sa fonction de régulateur et de sa position de détenteur d'un patrimoine. Ces enjeux se ressentent particulièrement au niveau des incertitudes qui entourent la pérennisation du financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). On précisera que, pour éclairer ces travaux, la

commission des Finances s'est adjoint l'expertise de la Caisse des dépôts et consignations afin de procéder à une analyse financière des mutations du secteur autoroutier et à une extrapolation des tendances récemment observées en France et à l'étranger. Il convient de saluer la qualité des relations entretenues avec la direction générale de la Caisse.

La privatisation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA), annoncée par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale le 8 juin dernier, doit permettre de mobiliser plus de moyens et plus vite, pour la menée à bien d'un ambitieux programme multimodal d'infrastructures. Ce choix sera favorable à l'aménagement du territoire, pour autant que les moyens prévus soient effectivement mobilisés. On peut ainsi souhaiter qu'une part majeure du produit des privatisations soit consacrée aux programmes d'infrastructures.

De plus, le rapport insiste sur les enjeux d'une diversification des activités des SEMCA, propres à faire émerger des champions nationaux de dimension internationale. Les exemples de diversification sont aujourd'hui encore timides, qu'il s'agisse des télécommunications ou du concept de village commercial développé par la SANEF. Un approfondissement est certainement possible, notamment en matière de logistique. Des efforts de développement international sont également possibles, soit dans les domaines où la compétence des SEMCA peut leur donner les bases d'un avantage comparatif, soit dans le cadre de groupements en partenariat avec des sociétés de travaux publics ou des investisseurs financiers. Les sociétés françaises sont aujourd'hui peu performantes pour conquérir de nouveaux marchés, en Europe de l'Est en particulier. Le paysage des sociétés d'autoroutes s'est récemment diversifié, entre le modèle des SEMCA traditionnelles, celui des SEMCA cotées (ASF, APRR et SANEF) et les acteurs privés, à commencer par COFIROUTE. Il est essentiel d'assurer la pérennité du développement et la compétitivité internationale des SEMCA françaises.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que le gouvernement précédent avait décidé de ne pas procéder à des privatisations, les dividendes devant apporter des revenus annuels pour effectuer les investissements nécessaires en matière d'infrastructures de transport. On assiste donc à un changement de stratégie. Cependant, comment garantir que les revenus issus de ces privatisations financeront bien des investissements et non pas le budget général de l'État ? En tant que ministre, il a ainsi constaté que les taxes initialement prévues en faveur de l'ANAH ont finalement abondé le budget général de l'État.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, a admis que la question se posait pour l'AFITF. Il faudra s'assurer que les cessions serviront d'abord à financer les investissements en matière de transport et non le budget de l'État.

Il est toujours plus facile d'être vertueux à court terme qu'à long terme. Le Trésor affirme aujourd'hui que le financement pérenne de l'AFITF sera garanti, probablement *via* l'affectation de la taxe d'aménagement du territoire. La commission des Finances doit cependant être particulièrement attentive à ce point. La limite de l'AFITF est que sa capacité d'emprunt est obérée par le fait que sa dette se trouve incluse dans le périmètre des critères de Maastricht.

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé combien de kilomètres d'autoroutes ont été engagés ces dernières années et combien le seront cette année.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, a indiqué que, si 66 kilomètres non concédés ont été ouverts à la circulation en 2003 et 43 kilomètres en 2004, les principales mises en service prévues, pour les autoroutes concédées, représentent 202 kilomètres livrés en 2005 et 249 kilomètres prévus de 2006 à 2008. Il s'agit généralement de petits tronçons. Il serait souhaitable que ce processus soit plus rapide. On ne doit pas oublier que la vocation de l'AFITF est, pour l'essentiel, de financer les travaux ferroviaires et les travaux fluviaux.

M. Michel Bouvard a précisé que l'adossement n'était plus autorisé.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, a confirmé que la fin de l'adossement avait profondément changé la nature du système autoroutier français, qui a des besoins en capitaux nouveaux. En l'absence de diversification, l'horizon de développement des SEMCA est borné à 2028 ou 2032, ce qui ne constitue pas pour elles une perspective rassurante. Les systèmes d'organisation de nos voisins européens sont assez divers, certains pays ayant recours aux techniques de « péages fantômes » ou encore de « péages en fonction de la disponibilité de l'ouvrage ». En Espagne, le mouvement de privatisation a été conduit de manière très ample. Deux types de sociétés concessionnaires y coexistent : celles qui sont liées à des investisseurs financiers et celles qui sont articulées autour d'une alliance avec des constructeurs, où intervient ainsi le secteur du BTP. Le modèle espagnol est beaucoup plus compétitif que le nôtre, notamment sur les nouveaux marchés. Il est symptomatique de constater que six sociétés espagnoles font parties des dix premières entreprises mondiales dans le secteur de la concession des infrastructures de transport. Le gouvernement Aznar avait fait voter en 2003 une loi sur les contrats de concession de travaux publics, particulièrement innovante, et qui donne notamment la possibilité d'inclure, dans le même contrat, des infrastructures de nature différente permettant un financement croisé entre projets ou, à côté de la réalisation d'une infrastructure, l'aménagement et la commercialisation de zones commerciales ou d'activité. On soulignera, enfin, le montant considérable des investissements prévus dans

le programme d'infrastructure et de transport espagnol d'ici 2020, qui s'élève à 240 milliards d'euros pour la part de l'État, alors que le programme de l'AFITF ne prévoit de mobiliser « que » 7,5 milliards d'euros de crédits de l'État pour le financement français sur la période 2004-2012.

M. Michel Bouvard a précisé que cette différence d'échelle et d'ambition se retrouve également entre la France et des pays comme l'Italie ou la Suisse.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, a rappelé le bilan positif de l'ouverture du capital des ASF, le succès des opérations APRR en novembre 2004 et SANEF en mars 2005 et les effets positifs de ces évolutions capitalistiques sur la gestion des SEMCA. L'audition du directeur général des routes a montré la conception particulièrement restreinte qu'ont encore certaines administrations, l'autoroute n'étant parfois appréhendée qu'à travers une simple fonction de « tuyau », ignorant par-là même les incidences industrielles et les marges de valorisation existantes. Le problème de la valorisation touristique est également posé, comme l'illustrent les difficultés de rendre plus attractives les signalétiques sur autoroute. Le parc d'attraction *Eurodisney* a, par exemple, éprouvé les plus grandes difficultés à obtenir un panneau en quadrichromie, l'exception finalement accordée par l'État ayant été étendue au *Parc Astérix*. Tout cela est révélateur d'une certaine rigidité de l'encadrement réglementaire autoroutier. S'agissant de la diversification des métiers, les parkings sécurisés pour le transport routier sont un secteur qui peut certainement se développer.

La conclusion du rapport préconise la définition d'un nouveau modèle économique pour les sociétés d'autoroutes, qui passe d'abord par une mise sur le marché plus importante des SEMCA. Les ouvertures de capital ne doivent pas forcément être totales ou immédiates, dans la mesure où les montants en jeu se situent autour de 12 milliards d'euros. Les conditions de mises sur le marché de SANEF incitent à une certaine prudence dans la mise en œuvre de ce type d'opération capitalistique. Tout cela doit être observé finement, sans exclusive ni exclusion. Face à la tentation de certains d'aller trop vite, on peut au contraire préconiser une certaine prudence. La révision des cahiers des charges des sociétés concessionnaires est une bonne chose. Néanmoins, le rôle régulateur de l'État peut encore se moderniser et se développer. La privatisation n'est pas incompatible avec les enjeux d'aménagement du territoire. Enfin, les contrats de partenariat apparaissent comme un outil qu'il convient d'explorer davantage.

Au total, le choix affiché de poursuivre le programme de privatisations est bienvenu et peut se traduire par des conséquences concrètes sur l'emploi, dans les métiers d'ingénierie, domaine où la position française

peut encore se consolider, comme au niveau des travaux eux-mêmes, ce qui suppose un accompagnement et un encouragement véritables.

M. Michel Bouvard a souligné l'existence d'un véritable intérêt à l'ouverture du capital pour les sociétés elles-mêmes. C'est un sentiment partagé par l'association des sociétés françaises d'autoroutes. Cette évolution permettra à ces sociétés de créer de nouveaux métiers et donc de compenser les suppressions d'emplois dues au développement du télépéage. Les pays d'Europe centrale et orientale ont un besoin en équipement auquel la France doit pouvoir répondre.

L'ouverture du capital est donc positive, même si l'on peut constater qu'il s'agit d'un revirement complet. Il y a six mois, le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin décidait en effet de conserver les titres détenus par l'État, afin que les dividendes des SEMCA alimentent annuellement l'AFITF. La rente attendue est de 37 milliards d'euros. La réalisation des titres représente 10,5 à 11 milliards d'euros, soit 20 milliards en euros courants. Il y aurait donc une perte pour l'État de 12 milliards d'euros. Si certaines sociétés présentent une bonne situation financière, comme ASF, d'autres, comme SANEF, connaissent une situation moins favorable. La cession de la totalité des actifs posera donc des problèmes. Il n'est qu'à se remémorer l'exemple du « plan Balladur » en 1990. Il faut garantir des ressources à l'AFITF, car les précédents incitent à la prudence. Sous le gouvernement de M. Lionel Jospin, les recettes tirées de l'ouverture du capital d'ASF devaient financer des opérations ferroviaires ; elles ont en réalité été affectées au budget de l'État et au fonds de réserve des retraites (FRR).

Une piste pourrait consister à transférer à l'AFITF la propriété des titres restant dans le giron de l'État, ce qui ouvrirait à l'Agence une capacité d'emprunt plus grande, en dehors du périmètre de Maastricht. Cela permettrait ainsi d'accélérer l'investissement dans notre pays. Rappelons que l'insuffisance de réalisation d'investissements en France représente 0,75 point de croissance annuelle. Au-delà du revirement du gouvernement sur les privatisations des SEMCA, il est essentiel d'encadrer les opérations de mise sur le marché par rapport au volume cédé. Il conviendrait parallèlement de s'interroger sur les titres détenus par l'État dans Aéroports de Paris. La taxe d'aménagement du territoire était déjà affectée au Fonds d'investissement dans les transports terrestres et les voies navigables (FITTVN), et l'on sait le sort subi par ce compte de financement débudgétisé. Si on augmente la taxe d'aménagement du territoire, un problème de cohérence avec la directive « euro-vignette » ne manquera pas de se poser. Du reste, l'accroissement des taxes pesant sur les autoroutes provoquera un report du trafic vers les routes nationales, déjà très encombrées. Par conséquent la commission des Finances doit rester attentive

au périmètre des privatisations, à l'affectation des recettes et au devenir des titres détenus par l'État.

Depuis le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) de décembre 2003, il ne s'est rien passé, notamment concernant le partenariat public-privé. Il serait souhaitable que cette politique soit activée.

M. Éric Besson a constaté que le rapport était très documenté mais a émis des réserves sur son titre – « *Les autoroutes pour l'emploi* » – lequel constitue une incantation, vide de sens. Il est piquant de constater que toutes les mesures prises par le gouvernement en ce moment sont décrites comme étant favorables à l'emploi : l'absence de résultat risque de toutes les décrédibiliser.

La privatisation des SEMCA est une mauvaise décision. L'ouverture du capital mène toujours à la privatisation. Des réserves techniques peuvent aussi être formulées. L'affectation du produit des dividendes n'est pas la panacée, mais elle constitue tout de même une protection pour le financement des infrastructures nouvelles de transport. Il est à craindre que ces recettes soient absorbées par le budget de l'État, comme l'a montré la déclaration de politique générale du Premier ministre sur le financement des contrats de plan État-régions. L'État compensera-t-il par cette voie son incapacité à tenir ses engagements figurant dans les contrats de plan État-régions ?

Des doutes peuvent aussi être émis sur le fait que la privatisation permettrait une politique ambitieuse d'investissement multimodal et d'aménagement du territoire. Les reports des grands travaux d'infrastructure dans la vallée du Rhône montrent les limites actuelles de la politique d'investissement. La privatisation d'ASF ne conduira à rendre possible la réalisation que d'un seul dossier, le plus solide : celui de l'élargissement à deux fois cinq voies. En réalité, la réforme en cours montre que l'État renonce à la régulation du trafic de longue distance et risque fort de se désengager du financement de toutes les solutions alternatives qui existent, même si aucune n'est, il est vrai, pleinement satisfaisante.

La formule du Rapporteur sur l'entrée des constructeurs dans le secteur des sociétés d'autoroutes – « ni exclusive, ni exclusion » – est certes une expression heureuse mais qui risque, dans la pratique, d'ouvrir la porte à toutes les sociétés de BTP pour les amener à la fois à construire et à exploiter. Ce mélange des genres conduira à l'impasse.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx a considéré que la privatisation est acceptable si elle ne constitue pas une réponse à court terme. La commission des Finances doit être vigilante sur ces questions. Par ailleurs, il est essentiel de faire respecter les décisions prises par le CIADT de décembre

2003 : 35 dossiers d'investissement d'infrastructures y ont fait l'objet d'un accord. Pour une partie d'entre eux, le financement et l'exécution étaient assurés par l'État jusqu'en 2012. Or, aujourd'hui, cela ne semble plus tellement évident. La remise en cause des décisions prises serait inacceptable.

Le Président Pierre Méhaignerie a suggéré que le titre du rapport soit modifié : les autoroutes participent à l'amélioration de la productivité globale du pays, ce qui – il est vrai – ramène en fin de compte aussi à la question de l'emploi. Qu'est-ce qui explique le changement de stratégie du Gouvernement ? Il est nécessaire d'identifier le pilote de l'ensemble des réformes en cours. L'actuel ministre de l'intérieur, qui est également en charge de l'aménagement du territoire, pourrait très utilement se charger de la coordination de ce dossier, ce qui permettrait certainement d'y voir plus clair. Une délégation de la commission des Finances pourrait rencontrer M. Nicolas Sarkozy sur ce problème.

Si la privatisation permet de réaliser les grandes infrastructures prévues dans les contrats de plan, on ne pourra qu'approuver le pragmatisme de la méthode. Quel est l'horizon de ces actions ? S'agit-il d'une dynamique vers le développement des partenariats public-privé ? Beaucoup de questions demeurent, la première étant l'origine du changement de position.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, a précisé que les sociétés concessionnaires des tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus ne sont pas concernés par les projets d'ouverture du capital. En ce qui concerne l'écart entre la valorisation de la chronique de dividende et la valorisation de la cession, les débats sur les taux d'actualisation ont peu évolué entre le ministère des Finances et celui de l'Équipement. On peut considérer que la valorisation d'une entreprise n'est pas autre chose, aujourd'hui, que sa chronique de dividende. Même si les taux d'actualisation peuvent être différents, il n'y a pas de raison de constater d'écart entre les deux éléments qui viennent d'être évoqués. Le Parlement doit se montrer exigeant en ce qui concerne les précisions attendues du Gouvernement sur la définition du périmètre des mises sur le marché, l'affectation des recettes et la cohérence avec les directives européennes.

En ce qui concerne le financement des contrats de plan, pour lesquels le Président évoque une satisfaction *a minima*, tout n'est pas clair. Le Premier ministre a évoqué une évolution du rôle de l'AFITF, mais les réponses demeurent extrêmement floues. En ce qui concerne la vallée du Rhône, il faut noter que les mesures de gestion de flux sont plus actives quand la structure de capital des entreprises évolue. On peut le constater dans différents domaines, comme la régulation du trafic, par exemple. L'imagination, en termes de régulation des trafics, de mesures de gestion, de développement de fonctions, est plus forte quand le capital est ouvert que quand il ne l'est pas. En ce qui

concerne le report des solutions alternatives, le financement de ces dernières ne devrait pas, *a priori*, être remis en cause, ainsi par exemple, pour le contournement ferroviaire de Lyon, Nîmes et Montpellier.

Il appartient naturellement au Rapporteur spécial des transports de s'assurer que les financements initialement prévus par le CIADT de 2003 ne seront pas remis en cause. Les observations faites aujourd'hui par les membres de la commission des Finances seront répercutées dans le rapport ; elles seront réitérées avec constance par la suite. La formule préconisée par le rapport pour appréhender l'entrée des acteurs du BTP dans le secteur des autoroutes se réfère aussi à l'analyse de la situation espagnole. L'évolution en cours ne conduira pas nécessairement à des impasses, de même que la privatisation ne saurait être une réponse à court terme.

En ce qui concerne le changement de position du Gouvernement, il faut rappeler que l'arbitrage de décembre 2003 avait été très serré. Si l'on a surtout souligné le rejet de la privatisation, on n'a pas assez insisté sur la décision d'ouvrir et d'augmenter le capital de SANEF et APRR. Par ailleurs, le débat de la loi de finances initiale pour 2005 avait posé la question de l'affectation des produits de cessions à l'AFITF : le ministre des transports de l'époque avait semblé partager une telle option. La situation est certainement différente depuis l'existence de l'AFITF. Le danger de la dispersion des moyens est donc réduit avec la nouvelle Agence.

M. Michel Bouvard a rappelé au Rapporteur le précédent des fonds multimodaux.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, a précisé que leur cas était différent, ces fonds étant restés virtuels, alors que l'AFITF existe ! Elle présente des moyens et des garanties beaucoup plus solides que ces fonds intermodaux, récemment enterrés. En tant que membre titulaire du conseil d'administration du Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports, le Rapporteur spécial a indiqué qu'il y reste le porte-parole de la commission des Finances, en ce qui concerne les interrogations qui viennent d'être posées.

Le Président Pierre Méhaignerie a remercié le Rapporteur spécial pour la grande qualité de son travail. Il a également adressé ses remerciements à la Caisse des dépôts pour l'appui qu'elle y a apporté. Le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pourrait être invité à s'exprimer devant la Commission, au mois de septembre, sur la question de la mise en œuvre des contrats de plan. Cela serait d'autant plus utile que le CIADT doit se réunir prochainement.

2020

M. Michel Bouvard a souligné qu'en effet, ce dossier relève au premier plan de l'aménagement du territoire, même si il concerne aussi la répartition des flux en fonction des différents modes de transport.

La Commission a *autorisé*, en application de l'article 146 du Règlement, la publication du rapport d'information.

* *
*

MISSION D'EVALUATION ET DE CONTRÔLE

Jeudi 23 juin 2005

– Auditions sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile de :

- M. Hugues de Balathier-Lantage, Chef de la Mission indemnisation du chômage au ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.

- M. Jean-Jacques Trégoat, Directeur général de l'Action sociale au ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement (aide médicale de l'État) et un représentant de la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) de l'Ile-de-France.

- M. Maxime Tandonnay, conseiller technique au cabinet du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.

- un membre de l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS)

* *
*

2022

Mercredi 22 juin 2005

Modernisation de l'économie (art.91)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement

Information relative à la Commission

La Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a nommé :

– *M. Hervé Novelli rapporteur pour avis* sur les titres I, II, IV et VII du projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises (n° 2381).

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

Informations relatives à la Commission

I – *M. Jean-Yves le Bouillonnet* 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 nommé *M. Jean-Pierre Blazy* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 21/06/2005).

II – La Commission a procédé à la nomination de rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2006. Ont été nommés :

Administration générale et territoriale de l'État : *M. Pierre Morel-A-L'Huissier*

Sécurité : *M. Gérard Léonard*

Sécurité civile : *M. Thierry Mariani*

Relations avec les collectivités territoriales : *M. Manuel Aeschlimann*

Justice et accès au droit : *M. Jean-Paul Garraud*

Administration pénitentiaire et protection

judiciaire de la jeunesse : *Mme Michèle Tabarot*

Fonction publique, réforme de l'État et prospective : *M. Bernard Derosier*

Outre-mer : *M. Didier Quentin*

III – La Commission a également désigné :

— *Mme Arlette Grosskost*, rapporteur pour avis sur le projet de loi, adopté par le Sénat, en faveur des petites et moyennes entreprises (n° 2381) ;

— *M. Mansour Kamardine*, rapporteur sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, modifiant la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République (n° 2334) et sur le projet de loi, adopté par le Sénat, modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger (n° 2335).

IV – *M. Jérôme Bignon* 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 UMP a nommé *Mme Arlette Grosskost* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 22/06/2005).

2024

COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI ORGANIQUE MODIFIANT
LA LOI ORGANIQUE N° 2001-692 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Lundi 20 juin 2005

Présidence de M. Michel Bouvard, président

La Commission spéciale a examiné, en application de l'article 88 du Règlement, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur**, les amendements au projet de loi organique (n° 1995), modifié par le Sénat, modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative **aux lois de finances**.

Avant l'article 1^{er} :

La Commission spéciale a examiné l'amendement n° 8 présenté par M. Francis Delattre, tendant à soumettre à l'accord de leur président les décisions de réduction des crédits relatifs aux autorités administratives indépendantes.

M. Gilles Carrez, Rapporteur, a expliqué que l'adoption de cet amendement accorderait un traitement dérogatoire aux autorités administratives indépendantes. La loi organique relative aux lois de finances soumet les crédits à des règles communes de gestion budgétaire, qu'il s'agisse de la fongibilité asymétrique ou de la régulation en cours d'année. Des normes spécifiques aux autorités administratives indépendantes ne sont en rien justifiées.

Le **Président Michel Bouvard** a jugé cette position cohérente avec les orientations précédemment retenues à l'égard des autorités administratives indépendantes par la Commission des finances et, en particulier, par la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Le débat sur la nouvelle « maquette » budgétaire, tenu au début de l'année dernière, a abouti au rejet de la création d'un programme spécifiquement consacré aux autorités administratives indépendantes.

En réponse à l'interrogation de **M. Jean-Pierre Brard** sur l'inspiration d'un tel amendement, le **Rapporteur** a indiqué que plusieurs autorités administratives indépendantes se sont émues, ces derniers mois, des nouvelles règles budgétaires applicables en 2006. Mais c'est la pratique, non le texte organique, qui devra tenir compte de leurs spécificités.

La Commission a *repoussé* l'amendement n°8.

**COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE DE VÉRIFIER ET D'APURER LES COMPTES**

Mercredi 22 juin 2005

Présidence de M. Robert Pandraud, président

M. Robert Pandraud, Président, a présenté le contenu du rapport de MM. les Questeurs sur les comptes de l'Assemblée nationale pour l'exercice 2004 et précisé que la commission se prononcerait sur ceux-ci à l'automne, après avoir entendu les Questeurs. Il a également proposé que le rapport public relatif à ces comptes comporte une annexe thématique consacrée aux dépenses d'informatique.

L'intervention du Président a été suivie d'un débat auquel ont pris part Mme Chantal Bourragué, MM. Yves Fromion, Jacques Godfrain, Pierre Hériaud et Michel Voisin.

Après avoir répondu aux intervenants, le Président a rappelé que, comme chaque année, les membres de la commission pouvaient adresser des questions écrites aux Questeurs, la date limite pour leur envoi étant le 12 juillet 2005.

Il a également rappelé que la commission se réunirait le 5 juillet pour entendre M. Richard Michel, Président de la Chaîne parlementaire-Assemblée nationale, sur la présentation des comptes de la chaîne pour l'exercice 2004.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI D'ORIENTATION
SUR L'ÉNERGIE

Mardi 21 juin 2005

La Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique s'est réunie le mardi 21 juin 2005 au Sénat.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, qui a été ainsi constitué :

- M. Jean-Paul Emorine, sénateur, président,
- M. Patrick Ollier, député, vice-président.

Puis la Commission a désigné :

- M. Serge Poignant, député,
- M. Henri Revol, sénateur,

respectivement rapporteurs pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.

La Commission a ensuite examiné les dispositions restant en discussion.

La Commission mixte paritaire a :

– adopté dans une rédaction proposée conjointement par les rapporteurs, les articles 1^{er}, 1^{er bis}, 1^{er ter}, 1^{er quater}, 1^{er quinquies} et 1^{er sexies} ainsi que le rapport annexé,

– supprimé, sur la proposition conjointe des rapporteurs, les articles 1^{er septies} A, 1^{er septies} BA, 1^{er septies} B, 1^{er septies} DA et 1^{er septies} E,

– adopté l'article 1^{er septies} F dans la rédaction du Sénat,

– adopté l'article 1^{er septies} G dans la rédaction du Sénat modifié par un amendement conjoint des rapporteurs,

- adopté l'article 1^{er} *septies* H dans la rédaction du Sénat modifié par un amendement conjoint des rapporteurs,
- adopté l'article 1^{er} *septies* I dans la rédaction du Sénat modifié par un amendement conjoint des rapporteurs,
- adopté l'article 1^{er} *septies* J dans la rédaction du Sénat modifié par un amendement conjoint des rapporteurs,
- maintenu la suppression de l'article 1^{er} *octies*,
- adopté l'article 2 dans la rédaction du Sénat modifié par un amendement conjoint des rapporteurs,
- adopté l'article 3 dans la rédaction du Sénat modifié par un amendement conjoint des rapporteurs,
- supprimé, sur proposition conjointe des rapporteurs, l'article 3 *bis*,
- adopté les articles 4 et 5 *bis* A dans la rédaction du Sénat,
- adopté l'article 5 *ter* dans la rédaction du Sénat, modifié par un amendement conjoint des rapporteurs,
- adopté les articles 5 *quater* A, 5 *quater* B et 5 *quater* C dans une rédaction proposée conjointement par les rapporteurs,
- adopté l'article 5 *quater* dans la rédaction du Sénat, modifié par un amendement conjoint des rapporteurs,
- maintenu la suppression des articles 5 *sexies* et 5 *septies*,
- adopté l'article 6 dans la rédaction du Sénat, modifié par un amendement conjoint des rapporteurs,
- maintenu la suppression de l'article 6 *ter*,
- adopté l'article 8 A dans la rédaction du Sénat, modifié par un amendement conjoint des rapporteurs,
- adopté l'article 8 dans la rédaction du Sénat, modifié par un amendement conjoint des rapporteurs,
- adopté les articles 9 et 9 *bis* dans la rédaction du Sénat,
- maintenu la suppression de l'article 10 *bis* A.

Puis, la Commission a été saisie de l'article 10 *bis* B.

M. Serge Poignant, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que les deux rapporteurs proposaient un compromis global sur la question des éoliennes reflétant la préoccupation d'organiser un développement

de ces installations harmonieux et respectueux des paysages. Il a précisé que, dans ce cadre, les rapporteurs proposaient trois amendements successifs, l'un à l'article 10 *bis* B sur la question des tarifs, le deuxième à l'article 10 *ter* sur la définition des zones de développement de l'éolien et les conditions d'implantation de ces installations et le dernier à l'article 10 *quater* B sur la répartition de la taxe professionnelle due par ces installations.

M. Patrick Ollier, vice-président, et M. Jean-Paul Emorine, président, se sont félicités de l'existence d'un compromis global équilibré entre les deux assemblées.

MM. Marcel Deneux, Bruno Sido, Ladislav Poniatski, François Dosé et Daniel Raoul ont relevé la portée juridique incertaine de la notion de « rémunération normale » proposée par l'amendement de rédaction globale de l'article 10 *bis* B et ont souhaité la suppression de cette mention.

M. Jean-Pierre Nicolas a regretté que le plancher national obligatoire, qui était de nature à favoriser les économies d'échelle, soit abandonné et estimé excessives les prérogatives confiées aux préfets et aux collectivités territoriales.

M. Yves Coquelle s'est étonné de l'importance prise dans les débats par la question de l'éolien au regard de la place modeste prévisible pour cette source d'énergie dans le bouquet énergétique français. Il a fait part de son attachement à une large association des élus locaux aux modalités d'implantation de ces installations.

M. Claude Gatignol a indiqué que l'amendement portant rédaction globale de l'article 10 *bis* B traduisait opportunément la volonté de maîtriser l'évolution des surcoûts liés à l'obligation d'achat qui se traduisent par une charge croissante supportée par l'ensemble des consommateurs.

M. Hervé Mariton a souligné l'existence d'un compromis global incluant cet amendement portant rédaction globale de l'article 10 *bis* B.

M. Bruno Sido a estimé que la réforme proposée donnerait de nouvelles marges de manoeuvre aux préfets et qu'il importait d'assurer une péréquation de la taxe professionnelle dans la zone de covisibilité des installations.

M. Jean-Paul Emorine, président, a souligné les avancées proposées par l'article 10 *quater* B s'agissant de la taxe professionnelle et a jugé qu'une référence à la covisibilité se traduirait par des difficultés d'application majeures.

MM. Marcel Deneux, Ladislav Poniatski et Daniel Raoul ont renouvelé leurs réserves quant à la rédaction proposée pour l'article 10 *bis* B.

M. Patrick Ollier, vice-président, a souligné les concessions acceptées par l'Assemblée nationale dans un souci commun de permettre un développement de l'éolien compatible avec la protection des paysages. Il a rappelé que le concept de « juste rémunération » existait déjà dans le droit en vigueur et que la puissance publique déterminait souvent la rémunération de capitaux investis dans des activités réglementées, par exemple par les concessionnaires des autoroutes.

M. Henri Revol, rapporteur pour le Sénat, a estimé que le compromis proposé permettait de concilier les enjeux environnementaux et paysagers.

A la suite de ce large échange de vues, la Commission a :

- adopté l'article 10 *bis* B dans une rédaction proposée conjointement par les rapporteurs,

- adopté l'article 10 *ter* dans une rédaction proposée conjointement par les rapporteurs, après un débat au cours duquel sont intervenus MM. Marcel Deneux, Patrick Ollier, Daniel Raoul, Henri Revol et Claude Gatignol ;

- adopté l'article 10 *quater* B dans une rédaction proposée conjointement par les rapporteurs, après un débat au cours duquel sont intervenus MM. Thierry Repentin, Daniel Raoul, Bruno Sido, Jean-Paul Emorine, Serge Poignant et Claude Gatignol ;

Puis, elle a :

- adopté les articles 10 *quater* A, 10 *quater* et 10 *quinquies* dans la rédaction du Sénat,

- adopté l'article 10 *sexies* dans la rédaction du Sénat modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,

- adopté l'article 10 *septies* dans la rédaction du Sénat,

- adopté l'article 10 *nonies* dans la rédaction du Sénat modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,

- adopté l'article 11 dans la rédaction du Sénat,

- maintenu la suppression de l'article 11 *sexies*,

- adopté les articles 12 AA et 12 AB dans la rédaction du Sénat modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,

- adopté les articles 12 BB et 12 BD dans la rédaction du Sénat,

- maintenu la suppression des articles 12 D et 12,

- adopté l'article 13 dans la rédaction du Sénat,
- adopté l'article 13 *quater* A dans une rédaction proposée conjointement par les rapporteurs,
- adopté les articles 13 *quater* dans la rédaction du Sénat modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,
- supprimé, sur proposition conjointe des rapporteurs, la division et l'intitulé du chapitre I^{er} du titre IV,

Ensuite, la Commission a été saisie d'un amendement de suppression de l'article 14 *bis* A présenté par M. Serge Poignant, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

MM. Thierry Repentin, Jean-Pierre Vial et Marcel Deneux ont souligné l'extrême importance du dispositif adopté par le Sénat pour garantir la viabilité économique d'entreprises fortement consommatrices d'électricité et donc la pérennité des emplois de leurs salariés.

M. Serge Poignant, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que le dispositif proposé était, en l'état de sa rédaction, inopérant dans la mesure où il fait appel à la valeur ajoutée du site qui n'est pas nécessairement connue. Il a également rappelé que le plafonnement de la contribution de certains consommateurs se traduirait par un report de charges sur les autres consommateurs, en particulier les ménages. Il a précisé que, selon les informations communiquées par le Gouvernement, le plafonnement proposé renchérirait d'environ 10 % la contribution due par les consommateurs ne bénéficiant pas du plafonnement. Enfin, il a rappelé que le plafonnement de la contribution à 500 000 euros était d'ores et déjà prévu par le droit en vigueur.

M. Thierry Repentin a rappelé que de nombreux États européens n'hésitaient pas à prendre les mesures nécessaires à la préservation de la compétitivité de leurs industries. Prenant acte des propos de M. Serge Poignant, il a suggéré de plafonner la contribution due en fonction de la valeur ajoutée de l'entreprise.

M. Daniel Raoul a proposé de supprimer, dans ce dispositif, la référence au plafonnement de 500 000 euros, prévu par ailleurs.

M. Jean-Pierre Vial a indiqué que, selon ses informations, le surcoût pour les consommateurs ne bénéficiant pas du plafonnement serait de l'ordre de 1 %.

Après une suspension de séance, M. Serge Poignant, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a souligné que la majorité de l'Assemblée nationale comprenait la préoccupation des sénateurs mais était attachée à ce que la solution proposée ne se traduise pas par un renchérissement excessif de

la contribution pour les charges de service public. Compte tenu de l'incertitude entourant l'impact financier de la mesure, il a retiré son amendement en souhaitant que le Gouvernement apporte les précisions nécessaires à l'occasion de l'examen en séance publique des conclusions de la Commission mixte paritaire. Il a précisé qu'il serait alors favorable à la suppression du dispositif s'il était établi que sa mise en oeuvre entraînerait une forte augmentation de la contribution.

En conséquence, la Commission a adopté l'article 14 *bis* A dans la rédaction du Sénat.

Puis, la Commission a :

– adopté l'article 14 *bis* dans la rédaction du Sénat, modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,

– supprimé, sur proposition conjointe des rapporteurs, la division et l'intitulé du chapitre II du titre IV,

– adopté l'article 17 dans la rédaction du Sénat,

– adopté l'article 17 *bis* AAA dans la rédaction du Sénat, modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,

– adopté les articles 17 *bis* AA et 17 *bis* A dans la rédaction du Sénat,

– supprimé, sur proposition conjointe des rapporteurs, l'article 17 *bis* BA,

– adopté l'article 17 *bis* BB dans la rédaction du Sénat, modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,

– adopté l'article 17 *bis* B dans la rédaction du Sénat,

– adopté l'article 17 *bis* C dans la rédaction du Sénat, modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,

– adopté, dans une rédaction proposée conjointement par les rapporteurs, les articles 17 *bis* et 17 *ter*,

– adopté l'article 17 *quater* dans la rédaction du Sénat, modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,

– adopté l'article 17 *quinquies* dans la rédaction du Sénat,

– adopté l'article 21 *bis* dans la rédaction du Sénat modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,

– adopté l'article 21 *ter* dans la rédaction du Sénat,

- adopté l'article 23 dans la rédaction du Sénat, modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,
- supprimé, sur proposition conjointe des rapporteurs, l'article 24 *bis*,
- adopté l'article 26 dans la rédaction du Sénat, modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,
- adopté l'article 27 dans la rédaction du Sénat,
- adopté l'article 27 *bis* A dans la rédaction du Sénat, modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,
- adopté l'article 27 *ter* A dans une rédaction proposée conjointement par M. Patrick Ollier, vice-président, et les rapporteurs,
- adopté l'article 28 *ter* dans la rédaction du Sénat,
- adopté l'article 28 *sexies* A dans une rédaction proposée conjointement par les rapporteurs,
- adopté l'article 28 *septies* A dans la rédaction du Sénat, modifiée par un amendement conjoint des rapporteurs,
- adopté les articles 30 bis et 31 dans la rédaction du Sénat,
- adopté l'article 32 dans une rédaction proposée conjointement par les rapporteurs.

Puis, la Commission a adopté l'ensemble du texte ainsi modifié, les membres de la Commission appartenant aux groupes de l'opposition s'abstenant.

*

Informations relatives à la commission mixte paritaire

A la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le mercredi 15 juin 2005 et par le Sénat dans sa séance du mercredi 11 mai 2005, cette commission est ainsi composée :

Titulaires	Députés	Suppléants
M. Patrick Ollier		M. Hervé Mariton
M. Serge Poignant		M. Jean-Pierre Nicolas
M. Claude Gatignol		M. Jean-Claude Lenoir
M. François-Michel Gonnot		M. Alfred Trassy-Paillogues
M. Claude Birraux		M. Jean Dionis du Séjour
M. François Dosé		M. Christian Bataille
M. Philippe Tourtelier		N.
	Sénateurs	Suppléants
Titulaires		M. Yves Coquelle
M. Jean-Paul Emorine		M. Gérard Delfau
M. Henri Revol		M. Francis Grignon
M. Ladislas Poniatowski		M. Thierry Repentin
M. Jean-François Le Grand		M. Bruno Sido
M. Marcel Deneux		M. Yannick Texier
M. Daniel Raoul		M. Jean-Pierre Vial
M. Roland Ries		

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

Mardi 21 juin 2005

– Échange de vues sur les orientations du rapport

* *
*

Mercredi 22 juin 2005

*– Audition de M. Dominique Perben, ministre des transports, de
l'équipement, du tourisme et de la mer*

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

Mercredi 22 juin 2005

- Audition de M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice

- Audition de M. Martin Hirsch, président d'Emmaüs France

* *
*

Jeudi 23 juin 2005

- Audition de M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, et de M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille

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

Mardi 21 juin 2005

– Audition de M. François Delarue, directeur de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, accompagné de M. Alain Jacq, chef du service de la qualité et des professions

– Audition de M. Jean-Denis Combrexelle, directeur de la direction des relations du travail du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

– Audition de M. le professeur Didier Houssin, directeur de la direction générale de la santé du ministère de la santé et des solidarités

* *
*

Mercredi 22 juin 2005

– Audition conjointe de MM. Bernard Peyrat, président, et Bruno Chevallier, vice-président du Syndicat de retrait et de traitement de l'amiante et des autres polluants (SYRTA)

– Audition conjointe de MM. Guy Jean, président, et Alain Leseigneur, directeur général de SOBATEN, société de désamiantage

– Audition de M. Dominique Payen, de l'Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTB)

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

Mercredi 22 juin 2005

Présidence de M. Henri Revol, sénateur, président

Les apports des sciences et des technologies au développement durable.

L'Office a examiné l'**étude de faisabilité** présentée par **MM. Pierre Laffitte et Claude Saunier, sénateurs**, sur la saisine du Bureau du Sénat concernant « **les apports des sciences et des technologies au développement durable** ».

Après avoir introduit le sujet, en insistant sur la nécessité de recadrer la notion de développement durable, **M. Claude Saunier, sénateur, rapporteur**, a exposé la problématique d'ensemble de l'étude : le bilan de l'état de la planète et l'examen des propositions de la science et de la technologie pour assurer un développement plus pérenne.

M. Pierre Laffitte, sénateur, rapporteur, a rappelé que l'évolution du climat est la menace la plus grave qui pèse sur notre civilisation. Mais cette question renvoie à nos modes d'utilisation de l'énergie.

Le processus de changement climatique résultant de l'augmentation des émissions de gaz carbonique est prouvé scientifiquement et irréversible. Et l'accroissement de ces émissions risque de progresser encore d'ici à 2050, en fonction des prévisions de consommation des 2,5 milliards d'habitants de la Chine et de l'Inde.

M. Pierre Laffitte a estimé que si la part de ces émissions liée au transport terrestre pouvait être, peu à peu, limitée, celle imputable au transport aérien, qui croît de 5 % par an serait difficile à éviter.

En revanche, des réponses scientifiques et technologiques aux surconsommations existent dans le secteur résidentiel-tertiaire, ainsi que dans le secteur industriel.

M. Claude Saunier a exposé les grands équilibres de l'hydrosphère, en relevant que 70 % de l'eau disponible étaient utilisés pour

l'agriculture, ce qui posait problème dans la perspective d'une croissance estimée de la population mondiale de 2,5 milliards d'habitants d'ici 2050. S'agissant de la biodiversité, le rythme de disparition des espèces s'accélérait, il sera nécessaire de mettre en place un observatoire mondial, comme cela a été fait pour le climat.

M. Claude Saunier a également rappelé que certains facteurs, comme la démographie et les mécanismes de l'économie mondialisée, étaient peu propices à la mise en œuvre d'un développement plus durable.

M. Pierre Laffitte a relevé qu'en matière énergétique, les réponses de la science et de la technologie doivent reposer sur la diversité de l'architecture énergétique, tout en soulignant que la concentration future de la population dans des mégapoles était un élément favorable au développement de l'énergie nucléaire.

De même, les nouvelles technologies pourraient être utilisées aussi bien pour réduire les cycles professionnels de transport grâce au développement du télétravail (qui concerne en Finlande 20 % des salariés), que pour mieux gérer l'usage de l'énergie dans le secteur résidentiel-tertiaire.

L'amélioration du stockage de l'énergie est aussi une réponse indispensable, tant pour maximiser le rendement des dispositifs utilisant des énergies renouvelables que pour faire évoluer les transports de proximité.

Mais dans ces domaines cruciaux que sont la définition d'une nouvelle architecture énergétique et l'inflexion des comportements sociaux vers des usages plus économes, les campagnes publiques d'information qui, aujourd'hui, ne sont plus à la hauteur des enjeux, seront essentielles. Comme elles le seront pour diffuser une culture scientifique et technologique qui fait défaut.

M. Claude Saunier a noté que les biotechnologies industrielles vont peu à peu constituer une rupture technologique permettant de mettre en place de nouveaux modes de transformation plus conformes à un développement durable.

En conclusion, les **Rapporteurs** ont indiqué que, compte tenu de l'ampleur du sujet, il serait judicieux de diviser l'étude en deux tomes : l'un consacré à l'architecture énergétique et aux usages de l'énergie, l'autre dédié aux nouvelles transformations, ainsi qu'à la préservation et aux usages de la biodiversité.

M. Daniel Raoul, sénateur, a souhaité que le rapport insiste sur l'acceptabilité sociale du progrès scientifique.

Environnement – Énergie – Nouvelles technologies de l'énergie et séquestration du dioxyde de carbone.

L'Office parlementaire a procédé à l'examen de l'étude de faisabilité de **M. Christian Bataille, député**, et de **M. Claude Birraux, député**, sur les aspects scientifiques et techniques des nouvelles technologies de l'énergie et la séquestration du dioxyde de carbone.

M. Claude Birraux, député, rapporteur, a souligné que la saisine par la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, consacre l'importance du rôle de l'Office dans l'étude des questions énergétiques. Après les rapports sur les biocarburants (1997), les différentes filières de production d'électricité et leurs coûts (1999), les énergies renouvelables (2001) et les réacteurs nucléaires de Génération III et IV (2003), cette nouvelle saisine ouvre la possibilité à l'Office d'examiner les développements les plus récents de la recherche sur l'énergie et sur la séquestration du dioxyde de carbone, un intérêt particulier devant ainsi être accordé à la réduction des émissions de CO₂ dans l'atmosphère et à l'impact des utilisations de l'énergie sur l'effet de serre.

M. Christian Bataille, député, rapporteur, a ensuite indiqué que le secteur de l'énergie sera confronté, dans les années à venir, à un double défi : d'une part, l'augmentation de l'offre, ce qui nécessitera des investissements considérables dans la production et le transport du pétrole et du gaz, dans la mesure où les combustibles fossiles vont continuer, pendant de nombreuses décennies, à assurer l'essentiel de l'approvisionnement en énergie de la planète, et d'autre part, la réduction des émissions mondiales de CO₂, lesquelles, à techniques inchangées, pourraient augmenter de 70 %.

M. Claude Birraux a précisé que la « séquestration » du dioxyde de carbone est une expression générique désignant l'ensemble des technologies permettant la réduction des émissions de CO₂ dans l'atmosphère. On distingue classiquement les méthodes de réduction des quantités de CO₂ formées et de capture de celui-ci et la séquestration géologique, terrestre ou océanique. Ces méthodes devraient le plus rapidement possible s'appliquer à toutes les utilisations de masse de combustibles fossiles – production électrique et industrie en tout premier lieu.

M. Christian Bataille a insisté sur l'importance des émissions de CO₂ de la production électrique mondiale, dont les deux tiers sont assurés par des centrales thermiques au charbon, au gaz ou au fioul. L'étude de l'Office devra accorder, dans ces conditions, une importance particulière aux technologies combinant amélioration des rendements, réduction des émissions de CO₂ et séquestration.

M. Claude Birraux a également souligné l'importance de l'énergie nucléaire dans la lutte contre l'effet de serre. À cet égard, il sera indispensable de rendre compte du déploiement des réacteurs de Génération III, des progrès de la recherche sur les réacteurs de Génération IV et sur les réacteurs de faible puissance.

M. Christian Bataille a ensuite indiqué que la question de l'énergie dans les transports est une autre question centrale de la problématique de l'énergie et de l'effet de serre. Pour diminuer la dépendance de ce secteur vis-à-vis du pétrole, différentes technologies sont déjà opérationnelles ou en cours de développement pour produire des carburants à partir du charbon, du gaz naturel et de la biomasse sur la base du procédé Fischer-Tropsch, carburants qui ont un grand avenir, à condition que les émissions de CO₂, lors de leur production, soient minimisées. De même, la recherche sur les biocarburants devra être examinée, en particulier la valorisation des lignocelluloses. Enfin la production d'hydrogène représentera un point important de l'étude à conduire, l'électrolyse à haute température et les cycles thermochimiques à très haute température couplés aux réacteurs nucléaires VHTR de Génération IV représentant des voies d'autant plus prometteuses que leurs émissions de CO₂ associées sont quasiment nulles.

En conclusion, en se focalisant sur les aspects scientifiques et technologiques de la production centralisée d'électricité et de carburants, combinée le cas échéant à la séquestration du dioxyde de carbone produit, l'étude demandée par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale pourra s'inscrire dans la saisine plus générale sur le développement durable et lui fournir des éléments scientifiques et technologiques utiles.

Dans la discussion qui a suivi, **M. Daniel Raoul** a insisté sur l'importance d'éviter les redondances entre les deux études. **M. Claude Birraux** a souligné le caractère technique de la saisine de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale alors que la saisine du Bureau du Sénat relative au développement durable renvoie à des thématiques plus larges.

M. Pierre Laffitte et **M. Claude Saunier** ont souligné la nécessité d'une coopération étroite entre les rapporteurs pour éviter les recouvrements entre les deux études.

Compte tenu des observations faites, **M. Henri Revol, sénateur, président**, a interrogé les membres de l'Office sur l'autorisation à donner aux rapporteurs d'engager respectivement leur étude sur les apports des sciences et technologies au développement durable, d'une part, sur les nouvelles technologies de l'énergie et la séquestration du dioxyde de carbone, d'autre

part. Cette autorisation leur a été donnée à l'unanimité des membres présents.

*

Partenariats parlementaires-scientifiques - Communication

M. Henri Revol, sénateur, président, a fait le point sur le partenariat parlementaires-scientifiques, mis en oeuvre par l'Office avec le concours de l'Académie des sciences, en notant que neuf membres de l'Office s'étaient portés candidats à ce partenariat.

Informations relatives à l'Office

L'Office a procédé aux nominations de rapporteurs suivantes :

– *M. Roland Courteau, sénateur, rapporteur* de la saisine du Bureau du Sénat sur « les risques sismiques et de raz-de-marée en Méditerranée »

– *M. Christian Gaudin, sénateur, rapporteur* de la saisine de la commission des Affaires économiques du Sénat sur « la recherche polaire en Antarctique »

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

Mardi 21 juin 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS) s'est réuni, le 21 juin 2005, à l'Assemblée nationale, sous la présidence de M. Jean-Michel Dubernard, député, président de l'OPEPS.

M. Jean-François Dartigues, neurologue, professeur de santé publique et coordonnateur de l'étude sur la maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées, a présenté les principales conclusions de l'étude élaborée par l'Institut de santé publique, d'épidémiologie et de développement (ISPED) de l'université Bordeaux II, en coopération avec la Fédération nationale des centres mémoire de ressource et de recherche (CMRR).

Cette étude répond aux huit questions posées par l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS) : Quelle est l'incidence et la prévalence de la maladie d'Alzheimer ? Quelles sont les stratégies actuelles de dépistage et de diagnostic ? Quelles sont les modalités de traitement ? Quelle est l'offre de soins ? L'organisation institutionnelle est-elle satisfaisante ? Comment adapter le financement aux besoins ? Qu'attendre de la recherche ? Après synthèse de l'étude, quelles sont les recommandations pour l'action publique ?

– S'agissant du premier point, la démence doit au préalable être définie. Ce terme désigne un déclin des fonctions intellectuelles avec un retentissement sur les activités de la vie quotidienne, évoluant le plus souvent progressivement vers une perte complète de l'autonomie, un état grabataire et la mort. Cette évolution dure en moyenne cinq ans mais la durée dépend de l'âge du malade lors du début des symptômes. Il semble ainsi que le développement de cette maladie s'accompagne d'une division par deux de l'espérance de vie. En plus des troubles cognitifs, les malades présentent des troubles de la personnalité et du comportement, par exemple l'apathie ou au contraire l'agitation et l'agressivité, qui constituent un problème majeur, en particulier pour l'entourage du malade. La phase de démence sévère dure deux ans et nécessite souvent le recours à une institution. La maladie d'Alzheimer

est ainsi la cause la plus fréquente de démence, puisqu'elle serait à l'origine d'entre deux tiers et trois quarts des cas de démence.

Concernant la prévalence et l'incidence de la maladie, il n'existe pas de registre de la population atteinte de la maladie d'Alzheimer ou d'indicateur sanitaire fiable, qui permettraient de donner le nombre précis de cas en France, contrairement par exemple à ce qui existe pour le cancer ou les maladies cardiovasculaires. En outre, les estimations doivent être réalisées à partir d'études de cohorte en population, or il n'existe actuellement qu'une seule étude de ce type en France. A partir des données disponibles, la prévalence de la démence est ainsi estimée à 870 000 cas en France. Son incidence est de 220 000 nouveaux cas par an et 45% des cas surviennent après l'âge de 85 ans. De plus, 330 000 cas de démence sévère et 150 000 nouveaux cas sont recensés chaque année. Pour une maladie aussi grave, aussi fréquente, dont le traitement est aussi coûteux, l'incertitude sur le nombre exact de personnes atteintes constitue une réelle limite à la définition d'une politique de santé, au niveau national ou au niveau local. A terme, compte tenu du problème du vieillissement de la population, il est donc essentiel d'obtenir des statistiques plus fiables afin notamment de construire des projections plus élaborées.

Quant aux conséquences de la maladie d'Alzheimer, il convient tout d'abord de souligner que celle-ci est la principale cause de dépendance lourde du sujet âgé. Elle constitue également le motif principal d'entrée en institution : en effet, 75% des sujets vivant en institution et, parmi les personnes âgées de 75 ans et plus, 86 % des sujets très dépendants pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie courante ou leur locomotion sont déments. Ces éléments expliquent la concentration des personnes atteintes de démence dans les maisons de retraite : depuis le recensement de ces données en 1999, le taux de sujets déments en institution serait ainsi passé de 75 % à 80/90 % aujourd'hui. Par ailleurs, parmi les personnes éligibles à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), 72 % sont atteintes de démence.

Si l'incidence et la durée de la maladie ne changent pas, la France comptera 1,2 million de personnes démentes en 2020 et 2,1 millions en 2040. Cette évolution ne sera cependant pas régulière : du fait de l'arrivée à l'âge de 80 ans des classes nées après la Première Guerre mondiale, la progression du nombre de personnes atteintes, qui sera forte au cours des prochaines années, devrait se stabiliser entre 2010 et 2015, puis augmentera à nouveau pendant vingt ans.

L'étiologie de la maladie d'Alzheimer est encore inconnue. Il existe cependant plusieurs pistes de prévention et, en premier lieu, la prise en compte des facteurs de risque cardio-vasculaires, et en particulier l'hypertension artérielle, puisqu'il a été prouvé que traiter celle-ci

convenablement conduisait à diminuer de 40 à 50 % les cas de démence. D'autres pistes sont également envisagées, mais leur efficacité n'a pas été démontrée de façon certaine : la nutrition, les activités stimulantes et la lutte contre l'isolement et la dépression.

– Le diagnostic de démence est avant tout clinique et peut être difficile en début de maladie, en raison notamment de la confusion avec le vieillissement cérébral normal. Il nécessite le recours à un spécialiste avec un bilan neuropsychologique. Les recommandations établies par l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES) sont correctement appliquées quand le diagnostic est fait. Il y a donc peu d'erreurs par excès, mais il en existe par défaut : seule une démence sur deux est diagnostiquée et uniquement une sur trois est détectée au stade précoce. La maladie est en fait surtout ignorée au-delà de l'âge de 85 ans. En outre, aucune étude n'a été entreprise dans le monde pour démontrer l'efficacité d'une détection précoce en l'absence de recours aux soins, contrairement, par exemple, à la détection précoce du cancer du sein. En l'absence d'évaluation, le problème réside donc dans la difficulté de recommander la détection précoce de la maladie d'Alzheimer.

Les causes de la sous-médicalisation des démences sont multiples et tiennent tout d'abord aux caractéristiques de la maladie. En effet, celle-ci fait souvent l'objet d'un déni de la personne malade et de son entourage, lié en particulier au fait que si les pertes de mémoire sont acceptées, les pertes d'attention ou de faculté de raisonnement sont plus anxiogènes, mais également à ce que la maladie est souvent confondue avec le vieillissement normal. D'autres facteurs expliquent ce faible recours aux soins :

– l'image de la maladie, qui fait peur et est considérée comme une fatalité, aussi bien dans le milieu médical que dans les familles ;

– le manque de crédibilité des traitements ;

– les insuffisances de l'offre de soins et de la formation des soignants, ce qui s'explique notamment par le fait que les études de médecine sont très axées sur la biologie et peu sur la sociologie ou la psychologie, alors que la maladie d'Alzheimer présente la caractéristique d'être complexe, de ne pas relever du seul domaine médical et de requérir la prise en compte de l'ensemble de ces dimensions ;

– le manque de temps et d'intérêt pour la prise en charge des personnes atteintes, le traitement de la maladie d'Alzheimer n'étant pas actuellement valorisé, de même que l'accompagnement des sujets déments.

Les spécificités de la maladie d'Alzheimer se traduisent ainsi par un double cercle vicieux. D'une part, les malades, les familles ou les aidants,

considérant que le corps médical n'est pas apte à régler les problèmes liés à cette pathologie, n'ont pas recours au médecin : ces derniers ne peuvent donc pas agir sur la maladie, ce qui diminue, à leurs yeux, l'intérêt qu'il y a à s'occuper de celle-ci, entraînant par là même la méfiance des malades. D'autre part, au niveau des décideurs politiques, il existe un autre cercle vicieux, mis en lumière par une étude anglo-saxonne : la maladie ne touchant pas les forces productives des pays, puisqu'elle concerne uniquement les personnes âgées, n'est pas au cœur des préoccupations politiques. Il en découle un faible investissement en matière de recherche et de prise en charge des malades, d'où un nombre limité de formations et de spécialistes de cette pathologie. Conséquence directe, la maladie n'est pas diagnostiquée dans bien des cas, ce qui conduit en retour les décideurs à y consacrer peu d'argent.

– Concernant les traitements médicamenteux, les inhibiteurs de l'acétylcholinestérase (IAC) et la mémantine ont démontré leur efficacité mais seulement à court terme. De plus, les résultats des essais cliniques sont difficiles à interpréter pour cette pathologie, car l'efficacité du médicament est évaluée en fonction de l'absence ou du ralentissement de la dégradation de l'état de santé du malade, et non de son amélioration comme c'est le cas habituellement. Quant aux traitements non médicamenteux, tels que la stimulation cognitive, leur efficacité n'a jamais fait l'objet de preuve tangible. L'évaluation de la prise en charge psychologique des malades constitue en particulier une voie de recherche très importante. Dans l'ensemble, les traitements proposés manquent donc de crédibilité. De ce fait, seul un malade sur trois suit un traitement en France. Si la situation actuelle n'est pas satisfaisante, comme le souligne l'étude, il n'y a toutefois pas lieu de sombrer pour autant dans un pessimisme excessif, puisque la France est au premier rang européen pour ce qui est de la prise en charge médicale du malade. On remarque également que plus les malades sont jeunes, plus ils suivent un traitement médical : 60 % des malades de moins de 80 ans sont traités, alors que la proportion chute à 20 % passé cet âge. Ces éléments démontrent combien il est important d'informer et d'aider les personnes en charge des malades.

– On constate également des insuffisances majeures dans le suivi des malades et l'offre de soins, au premier rang desquelles l'absence de recommandations officielles concernant la prise en charge des malades après le diagnostic. De ce fait, le suivi médical, psychologique et social des patients est extrêmement variable selon leur lieu de résidence et va de la simple consultation annuelle par un généraliste ou un spécialiste à la séance bimensuelle d'hospitalisation de jour. Cette très grande hétérogénéité est à l'image de la répartition très inégale des structures dédiées à la prise en charge de ces personnes, et en particulier les consultations mémoire de proximité (CMP), les centres locaux d'information et de coordination (CLIC), les accueils

de jour ainsi que les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD).

En résumé, depuis l'apparition de la maladie chez le patient jusqu'au suivi du malade, les dysfonctionnements existent en fait à tous les niveaux. A chaque étape du parcours thérapeutique correspond en effet une insuffisance : absence de plainte du patient ou de son entourage à l'apparition de la pathologie, absence de diagnostic et, de ce fait, absence de traitement et de suivi adéquat de la maladie. Or ces dysfonctionnements entraînent de lourdes conséquences, dont la plus importante est le recours plus ou moins anarchique et inadapté au système de santé et en particulier à l'hospitalisation d'urgence, même dans le cas d'une pathologie bénigne. La détérioration cognitive ignorée chez le sujet âgé pourrait en effet contribuer de manière importante au blocage et à la crise des services d'urgence. On peut également penser que ce recours au système de soins produit des coûts importants qui pourraient être en partie évités. Enfin, l'absence de détection prive les personnes atteintes de la chance de contenir l'évolution de la maladie, entraîne des risques accrus d'accidents de la route ou d'accidents domestiques et accroît la détresse des familles.

M. Yves-Antoine Flori, économiste, a ensuite évoqué les aspects structurels et économiques du rapport, en présentant tout d'abord les conclusions de l'étude sur l'organisation institutionnelle mise en place pour prendre en charge la maladie d'Alzheimer. Beaucoup de choses ont été faites en ce domaine, la difficulté étant de bien prendre en compte les deux dimensions, médicale et médico-sociale, de la prise en charge des malades. De ce point de vue, il faut souligner que l'organisation française offre une réponse insuffisante, du fait d'un cloisonnement administratif excessif.

Certains pays européens, dont le Danemark, la Suède et la Finlande, ont réussi à mettre en place une prise en charge globale du malade au niveau local. Leur système repose essentiellement sur le maintien à domicile de la personne malade, qui est facilité par l'édiction de normes imposant la construction de logements adaptés aux personnes âgées et handicapées, la fourniture de services à domicile financés par les communes et la création de logements-relais et d'institutions spécialisées pour dispenser les soins aux personnes ne pouvant plus vivre à domicile. Il semble ainsi y avoir une convergence européenne sur les principes d'individualisation et de décentralisation de la prise en charge des malades, au niveau du département, de la commune ou mieux encore du canton. Autre élément important, on observe dans plusieurs pays européens la désignation d'un représentant unique du malade auprès des fournisseurs de soins ou de services, qui s'inscrit pleinement dans une démarche de coordination des soins *pour* le malade et non pas *autour* de celui-ci.

La France n'est pas restée inactive et plusieurs plans se sont succédés ces dernières années pour répondre aux problèmes liés au développement de la maladie d'Alzheimer. Le plan Alzheimer pour 2001-2004 a notamment créé les consultations mémoire de proximité (CMP) et reconnu l'importance de l'information ainsi que du maintien à domicile, c'est-à-dire la non-ségrégation des malades. Cet effort a été poursuivi avec le plan Alzheimer pour 2004-2007, annoncé en septembre dernier, ce qui indique, au-delà des clivages politiques, l'existence d'un réel diagnostic partagé concernant l'action publique à engager dans ce domaine. Adoptés après le drame de la canicule de l'été 2003, le plan « Vieillesse et solidarité », tout comme le plan « Santé et territoire », comportent également des mesures visant à améliorer la prise en charge des personnes âgées, en particulier au niveau local. Enfin, le plan annoncé par le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, M. Jean-Louis Borloo, afin de favoriser le retour à l'emploi et le développement des services à domicile, participe également de cet effort. Le besoin de personnes qualifiées pour prendre en charge des personnes âgées dans le cadre de services à domicile va en effet s'accroître au cours des prochaines années, puisque le nombre des aidants naturels diminuera significativement en raison de la structure démographique de la population et de l'évolution sociologique des familles de plus en plus éclatées, liée notamment à la progression des divorces.

Au niveau local, si la coordination est de plus en plus poussée entre les divers acteurs administratifs, grâce en particulier aux réseaux financés dans le cadre de la dotation nationale de développement des réseaux (DNDR), celle-ci ne compense cependant pas la faiblesse du lien entre les organisations sanitaires et celles compétentes en matière sociale. On observe également une faible médicalisation des CLIC, y compris ceux qui sont labellisés de niveau 3. Il est donc proposé de développer le rôle de l'infirmier qui suit le malade, en liaison avec les familles, afin qu'il devienne le véritable coordinateur du système, chargé de faire le lien entre les secteurs médical et social et de coordonner les soins à domicile. Mis en place sous la forme d'un contrat, un tel dispositif permettrait également de valoriser et d'accroître la qualification des infirmiers, qui gèreraient une enveloppe de soins, avec les familles, comme cela existe dans d'autres pays européens.

Il convient aussi de souligner le rôle majeur joué par l'association nationale France Alzheimer dans la prise en charge des malades et de leur famille. Elle compte en effet environ 90 000 adhérents et donateurs et a été en contact avec plus de 100 000 familles en 2004. S'appuyant sur un réseau de cent associations locales, elle a pour principaux objectifs d'informer et de soutenir les familles, en leur faisant partager leur expérience, d'informer l'opinion et les pouvoirs publics, à travers notamment sa participation à la préparation du Plan Alzheimer 2004-2007, de promouvoir la recherche et de

former des bénévoles et des professionnels de santé. L'association organise également des groupes de parole très performants, qui contribuent à développer une meilleure approche de la maladie et surtout à soulager les familles, puisque la prise en charge d'un malade a de lourdes conséquences pour son entourage. Il est donc essentiel de leur apporter une aide non seulement financière, mais également sociale et psychologique.

– Concernant la question du financement, une estimation de la valeur de l'ensemble des ressources employées pour prendre en charge la maladie d'Alzheimer a été réalisée, malgré de nombreuses difficultés liées pour partie au fait que l'assurance maladie ne dispose pas aujourd'hui de données lui permettant d'identifier les dépenses de soins par pathologies. Ces estimations doivent donc être envisagées comme des ordres de grandeur et non comme des résultats exacts.

En moyenne, les dépenses médicales s'élèvent ainsi par personne et par an à 185 euros pour l'hospitalisation, 369 euros pour les médicaments, 285 euros pour les consultations et 3 326 euros pour les soins infirmiers, soit un total de 4 164 euros. La comparaison des dépenses médico-sociales en institution et à domicile fait apparaître un coût beaucoup plus élevé dans le premier cas, avec près de 25 832 euros de dépenses totales en institution, contre 13 308 euros à domicile.

S'agissant des dépenses médico-sociales, **M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président**, a souligné que les seuls frais d'hébergement en institution, qui s'élèvent à 14 000 euros, sont supérieurs au coût moyen de l'ensemble des dépenses à domicile, soit 13 308 euros.

M. Yves-Antoine Flori, économiste, a répondu qu'en effet, le forfait mensuel d'hébergement en institution s'élève aujourd'hui à 1 200 euros par malade, soit environ 40 euros par jour. A domicile, les aides professionnelles et les aides informelles représentent l'essentiel des dépenses médico-sociales. En institution, le montant de l'APA s'élève à 3 372 euros et à 6 624 euros en cas de maintien du malade à domicile. Le montant total des dépenses pour la prise en charge des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer, soit 9 900 euros, représente 2,31 % des dépenses de santé en 2004. Par comparaison, la prise en charge des malades du cancer représente plus de 4 % de ces dépenses. Les perspectives d'évolution des dépenses jusqu'en 2040 varient de 29 à 50 milliards d'euros suivant le rythme d'augmentation des prix. Ces perspectives d'évolution intègrent le fait que l'on aura besoin de personnels de plus en plus nombreux et de plus en plus qualifiés pour la prise en charge des malades. Les dépenses de prise en charge médicale pourraient ainsi représenter de 3 à 7 % des dépenses de santé.

Enfin, il apparaît que les personnes atteintes et leurs proches sont les principaux contributeurs de la prise en charge de la maladie d'Alzheimer, difficulté dont l'acuité est renforcée par le faible niveau des retraites et le caractère limité des aides sociales attribuées par les départements.

M. Jean-François Dartigues, neurologue et coordonnateur de l'étude, a ensuite souligné l'importance de la recherche dans le traitement et la prise en charge de la maladie, en regrettant le désengagement des pouvoirs publics, à l'exception du ministère de la santé. Après avoir lancé deux appels d'offre, le groupement d'intérêt scientifique (GIS) « Longévité » n'a par exemple pas pu recevoir de dotation cette année. Dans le même sens, l'Agence nationale de la recherche (ANR) n'a pas retenu parmi ses priorités le vieillissement, qui ne fait pas l'objet d'un appel d'offres spécifique. Confortée par le programme hospitalier de recherche clinique (PHRC) du ministère de la santé, l'expertise française dans l'évaluation des thérapeutiques est pourtant reconnue.

En conclusion, dix recommandations pour l'action publique peuvent être formulées :

- changer l'image de la maladie dans la population par des campagnes d'information, afin de promouvoir une détection plus rapide, dédramatiser le vécu de la maladie et rompre l'isolement des malades et de leur famille ;

- développer une politique de prévention primaire et secondaire, s'agissant notamment de la prise en compte des facteurs de risques cardiovasculaires ;

- poursuivre les efforts de formation et d'élaboration d'un projet professionnel pour le personnel à domicile, en établissement et au niveau des études médicales pour la prise en charge spécifique de la maladie ;

- conforter l'offre de soins afin de rendre accessible à tous dans des délais raisonnables l'accès aux spécialistes, aux CMP et aux CMRR, dans la mesure où dans certains endroits, il faut parfois compter plus de six mois pour obtenir une consultation ;

- aider le médecin généraliste et coordonner l'ensemble des prises en charge par la création d'un interlocuteur unique, le « *case manager* », infirmier qui serait responsable de la coordination des soins ;

- saisir la Haute autorité de santé afin qu'elle établisse des recommandations officielles pour le suivi des patients ;

- répondre aux besoins urgents de lits d'EHPAD dans les cinq ans qui viennent, en réduisant les déséquilibres locaux ;

– développer les accueils de jour et les hébergements temporaires par des aides spécifiques et une tarification plus incitative ;

– inciter à la souscription d'une assurance dépendance en complément de la couverture publique, même s'il est vrai que la France est l'un des pays européens où l'assurance dépendance a connu un essor significatif depuis plusieurs années ;

– donner un nouvel élan à la recherche clinique et en santé publique, sans oublier la recherche fondamentale, par la réalisation dès 2006 d'un appel d'offres ambitieux couvrant tous les aspects de la prise en charge de la maladie.

Après avoir jugé très impressionnant le travail réalisé par l'ISPED, **le président Jean-Michel Dubernard, député**, a souhaité avoir des précisions sur plusieurs points, et en premier lieu sur l'état de la recherche concernant les nouveaux traitements, tels que les anticorps, dont la presse spécialisée s'est récemment fait l'écho.

M. Nicolas About, sénateur, premier vice-président, a également souligné l'intérêt de cette étude.

M. Jean-François Dartigues, neurologue et coordinateur de l'étude, a précisé qu'un réel espoir réside dans les recherches de traitements étiologiques de la maladie, auxquelles la France a participé, tels que les vaccins ou les anticorps monoclonaux, tout en rappelant leurs effets toxiques sur le cerveau, puisque ces médicaments développent de nouvelles formes de maladies auto-immunes. Sans doute s'agit-il néanmoins de traitements envisageables à l'horizon d'une décennie.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a souhaité que cette question soit approfondie d'ici la prochaine réunion de l'office.

M. Philippe Clery-Melin, membre du conseil d'experts, a évoqué les récentes découvertes concernant les similitudes présentées entre les phénomènes de neurodégérescence et le diabète de type 3.

M. Jean-François Dartigues, neurologue et coordinateur de l'étude, a indiqué que la recherche des relations avec le diabète est une piste de prévention importante. Comme celui-ci, la maladie d'Alzheimer est en effet une maladie amyloïde même si la protéine en cause est très différente.

M. Jean-Claude Etienne, sénateur, a déclaré avoir également de nombreuses questions à poser concernant cette étude qu'il transmettra à la rapporteure.

Compte tenu de l'importance de ce sujet et de la nécessité de répondre de façon approfondie à l'ensemble des interrogations, **le président Jean-Michel Dubernard, député**, a proposé que Mme Cécile Gallez, députée, rapporteure de l'étude sur la maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées, présente les réponses apportées par l'ISPED lors de la prochaine réunion de l'OPEPS, qui aura lieu le mercredi 6 juillet prochain et au cours de laquelle son rapport sera examiné par l'office.

*

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a ensuite pris acte de la décision de l'OPEPS de retenir les deux sujets d'études suivants pour 2006 :

– « *Le bon usage des médicaments psychotropes* », cette étude devant porter notamment sur la consommation, les alternatives thérapeutiques, les stratégies de sevrage et les enseignements d'une étude comparée européenne dans ce domaine ;

– « *Les infections nosocomiales : réalités et impact* », afin notamment d'évaluer le coût économique, les risques à l'hôpital et le handicap lié aux infections nosocomiales.

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

Mercredi 22 juin 2005

*– Communication sur « Le traitement, le stockage et l'élimination
des déchets sur le territoire*

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

Mardi 21 juin 2005

*– Audition, sur le thème des femmes de l'immigration, de
Mme Sihem Hasbchi, vice-présidente de l'association « Ni putes, ni soumises »*
